


3 1761 11972469 8

CA1
XC 11
-1997
E91

GOVT



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119724698>

CA1
XC11
-1997
E91



House of Commons
Canada

7

CANADA AND THE MULTILATERAL AGREEMENT ON INVESTMENT

**Third Report of the Standing Committee on
Foreign Affairs and International Trade**

**First Report of the Sub-Committee on International Trade,
Trade Disputes and Investment**

**Bill Graham, M.P.
Chair**

**Bob Speller, M.P.
Chair of the Sub-Committee**

December 1997

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire at the following address: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Public Works and Government Services Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND
INTERNATIONAL TRADE

VICE-CHAIR
Gordon Robertson

BOB SPYER

MEMBERS

Bill Graham, M.P.

Chair

Bob Speller, M.P.

Chair of the Sub-Committee

Quintus Gilchrist

Ted McNulty

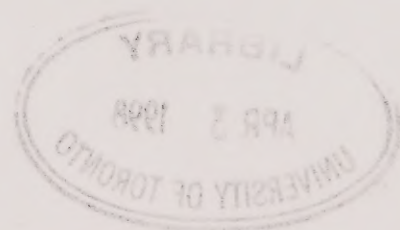
CANADA AND THE MULTILATERAL AGREEMENT ON INVESTMENT

**Third Report of the Standing Committee on
Foreign Affairs and International Trade**

**First Report of the Sub-Committee on International Trade,
Trade Disputes and Investment**

**Bill Graham, M.P.
Chair**

**Bob Speller, M.P.
Chair of the Sub-Committee**



December 1997

CANADA AND THE MULTILATERAL AGREEMENT ON INVESTMENT

Third Report of the Standing Committee on
Foreign Affairs and International Trade

First Report of the Sub-Committee on International Trade
Trade Disputes and Investment



Bill Graham, M.P.
Chair

Bob Dinkel, M.P.
Chair of the Sub-Committee



Publications Service

STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

CHAIR

Bill Graham

VICE-CHAIRS

Colleen Beaumier

Bob Mills

MEMBERS

Sarkis Assadourian
Jean Augustine
Réginald Bélair
Scott Brison
John Cannis
Maud Debien
Gurmant Grewal
Ted McWhinney

Denis Paradis
Charlie Penson
Julian Reed
Svend Robinson
Benoît Sauvageau
Bob Speller
Daniel Turp

STAFF

Janice Hilchie
Clerk of the Committee

Gerald Schmitz and James Lee
Parliamentary Research Branch, Library of Parliament

**SUB–COMMITTEE ON INTERNATIONAL TRADE, TRADE
DISPUTES AND INVESTMENT
OF THE
STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND
INTERNATIONAL TRADE**

CHAIR

Bob Speller

MEMBERS

Bill Blaikie
Scott Brison
Sarmite Bulte
Raymonde Folco

Robert Nault
Charlie Penson
Julian Reed
Benoît Sauvageau

STAFF

Richard Rumas
Clerk of the Sub-Committee

Gerald Schmitz, Peter Berg, Daniel Shaw
Parliamentary Research Branch, Library of Parliament

Christopher Maule
Proteim Inc.

THE STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

has the honour to present its

THIRD REPORT

In accordance with its mandate under Standing Order 108(1), your Committee established a Sub-Committee on International Trade, Trade Disputes and Investment and assigned it the responsibility of examining the Multilateral Agreement on Investment.

The Sub-Committee submitted its First Report to the Committee.

Your Committee adopted the Report which reads as follows:

TABLE OF CONTENTS

	PAGE
CHAIR'S FOREWORD	1
EXECUTIVE SUMMARY	3
LIST OF RECOMMENDATIONS	7
WHY A MAI?	11
WHAT IS THE MAI?	12
Recommendation No. 1	16
IMPLEMENTING A DEMOCRATIC NEGOTIATING PROCESS	16
Recommendations Nos. 2, 3, 4 and 5	19
Key Issues	22
1. Scope of the Agreement	23
Recommendations Nos. 6 and 7	24
Recommendations No. 8	25
2. Investor Protection and Dispute Settlement	25
Recommendations No. 9	26
Recommendations No. 10	27
Recommendations No. 11	28
3. Protecting Strategic Interests	28
A. Labour Standards	28
Recommendation No. 12	30
B. Environmental Standards	30
Recommendation No. 13	31
C. Culture	31
Recommendation No. 14	34

D. Subnational Units	35
Recommendation No. 15	36
E. Public and Social Services	36
Recommendation No. 16	37
4. Direct Subsidies and Tax Task Incentives	37
5. Extraterritoriality	38
Recommendation No. 17	39
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE	41
APPENDICES	
1. Benefits to Canada from Global Trade and Investment	43
2. The Road to the MAI	47
3. Timing of the MAI Negotiations	51
4. Main Provisions of the Draft Consolidation of the MAI Working Text	53
5. Glossary	55
6. List of Witnesses	59
7. List of Submissions	63
DISSENTING OPINION OF THE REFORM PARTY	71
DISSENTING OPINION OF THE NDP	75
MINUTES OF PROCEEDINGS	79

CHAIR'S FOREWORD

This Report of the Sub-Committee of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade was initiated by an October 9, 1997 letter from the Minister of International Trade, the Honourable Sergio Marchi, to Mr. Bill Graham, M.P., Chair of the Standing Committee, requesting parliamentary input into the negotiations leading to a proposed Multilateral Agreement on Investment (MAI). Following its organization in October 1997, the Standing Committee took the earliest opportunity to refer the Minister's request to a newly created Sub-Committee. It was unanimously agreed that a report should be presented to the House of Commons prior to the recess in December 1997. This would permit the recommendations to be available before the resumption of negotiations in January 1998.

In the time available, the Sub-Committee structured the hearings so as to hear as many witnesses as possible reflecting diverse perspectives and a wide range of concerns. A number of experts and spokespersons for national associations were also invited to present their views. As well, a submission was made on behalf of the government of the province of British Columbia. Panels of witnesses were assembled to address and debate the principal stakes of the MAI for Canada, and to comment on such key issues as: labour rights, culture, the environment, legal, consumer and social implications. Written submissions were received from others in addition to briefs presented by those appearing before the Sub-Committee. Input was also provided by way of letters, faxes and e-mail. Clearly, the process attested to the growing interest in, and strong opinions on, the subject of the MAI. The Sub-Committee regrets that it was unable to hear as witnesses all those who took the time to prepare written submissions and thanks them for their contributions to our ongoing work. We intend to keep a watching brief on the negotiations as they intensify in 1998, and to follow up the Government's responses to our recommendations.

As elected representatives, our goal in all of this is to provide clear guidance to the Government and its negotiators in order to assist them in achieving a result that both serves Canada's best interests, and does so through a more open and democratic process that can be broadly supported by Canadians.

EXECUTIVE SUMMARY

In less than six months from the release of this Report, Canada's negotiators, along with those from 28 other OECD countries are aiming to complete their work on a Multilateral Agreement on Investment (MAI). This agreement is part of the process of completing the architecture of multilateral economic institutions stemming from the July 1944 Bretton Woods Conference. While trade in goods has been subject to the General Agreement on Tariffs and Trade since 1948 and trade in services included in the World Trade Organization (WTO) since 1993, inadequate provisions have existed for international investment.

Previous attempts at negotiating a comprehensive investment agreement under the auspices of the United Nations and the OECD have not been successful. In its place, investment issues have been addressed in regional agreements such as the NAFTA and in over 1,300 bilateral investment treaties. In addition, pressure to reach an agreement now arises out of the increased importance of foreign direct investment (FDI) in relations between countries. FDI has been growing much more rapidly than either the volume of world trade or world output. In order for Canada to retain its attractiveness as a recipient of FDI and to provide certainty for its investments abroad, it is important for Canada to negotiate a satisfactory multilateral agreement which both delivers these benefits and fully protects Canadian interests in such sensitive areas as culture, the environment, public and social services at all levels of government.

A MAI will place obligations on the governments of capital exporting and importing countries which will discipline their behaviour and that of Multinational Enterprises (MNEs). Moreover, Canada has been at the forefront of negotiating multilateral agreements in the postwar period, recognizing that it is in the interest of smaller countries to be part of a rules-based system in its relationship to other countries.

The negotiations deal with a complex array of topics and it is not easy to predict how provisions of a MAI will work in conjunction with both domestic policies and other international commitments. Because Canadians expressed considerable concern as well as interest in the negotiations, the Committee was asked by the Minister of International Trade in October 1997 to hold public hearings and issue a report to Parliament by December 1997. The findings of the report provide advice to the Government concerning the final stages of the negotiations.

More than 50 witnesses were heard and a number of written submissions received. Both supporters and opponents of a MAI appeared in addition to the receipt of a number of letters, faxes and e-mails. There was intense interest in and concern about the provisions

of a MAI. In part, the uncertainty was compounded by the fact that the text in circulation contained incomplete draft wording. Foremost among the concerns was the impact that the agreement would have on key areas of domestic policy.

The 17 recommendations in the Report derive from collective consideration of the public hearings and the material provided to Members. The Committee's first recommendation addresses the mandate for pursuing a MAI. It both endorses the desirability of Canada's continued active participation in the negotiations and clearly indicates the areas in which Canadian strategic interests need to be protected as a condition for signing a final agreement. Each of these concerns is then addressed by a separate recommendation indicating either the wording or the result that Canada's negotiating team should achieve regarding the protection of core labour standards, the environment, public services, culture and the policies of provincial and municipal governments (see recommendations 12 through 16). A strongly worded final recommendation is made to discipline the undertaking of extraterritorial measures such as the *Helms–Burton Act*.

Because the future impact of a treaty will depend on the interpretation of specific words, additional recommendations address the need to define the scope of the agreement with respect to the definition of investment and the relationship of the MAI to other agreements (recommendations 6 and 7). Since a major segment of the treaty deals with issues of investor protection from expropriation and the provision of compensation, the Committee proposes that the wording of discriminatory treatment and measures impairing investment should be carefully and narrowly defined, and that the process of investor–State dispute settlement should be made more open, accessible and transparent (recommendations 9, 10 and 11).

Given the uncertainty about the nature of a MAI and its likely impact, the Committee makes a series of recommendations asking the Government to increase its efforts to inform Canadians about the negotiations and the concerns expressed in the hearings; to allow sufficient time for further examination by this Committee of the results of negotiations and for a full impact assessment to be undertaken; and in the future to pursue an open and transparent process for negotiations on matters of as widespread importance as the MAI (recommendations 2 through 5). These matters of process were seen to be of particular importance given the number of international agreements to which Canada is now a signatory. Beyond that, and subject to a final result that is satisfactory to Canada, the Committee notes that while the MAI was being negotiated by the industrialized countries, it would be desirable to expand the treaty to developing countries either individually or within the context of the WTO (recommendation 8).

In the final analysis, Canada's goal must be to achieve an Agreement that can be supported by Canadians. By providing the benefits from an improved multilateral

rules-based regime for investment protection, both in a domestic and increasingly global context, a MAI that satisfies the conditions set out in this report will indeed be a worthwhile achievement.

LIST OF RECOMMENDATIONS

Recommendation No. 1

Recognizing the importance of better multilateral rules for the security of Canadian inward and outward investment, Canada should continue to participate actively in the MAI negotiations with its OECD partners. Canada should become a Contracting Party to the MAI subject to a final text which fully protects Canadian culture, the environment, labour standards, health, education and social services at the federal and subnational levels.

Recommendation No. 2

The Government should continue and increase its efforts to inform Canadians of the merits of negotiating a MAI, while addressing the concerns brought forward by this Committee's public hearings.

Recommendation No. 3

The Government should pursue a process that fully involves the provinces and that will allow sufficient time for the text available at that time to receive the benefit of further parliamentary examination by this Committee prior to the signature of any negotiated agreement.

Recommendation No. 4

The Government should consider undertaking a full impact analysis which will note the reason why Canada should take part in the MAI. Where relevant, this will include a discussion of foreseeable economic, environmental, social and cultural effects of the agreement and the obligations imposed by the final terms of the agreement.

Recommendation No. 5

In future negotiations regarding matters of as widespread importance as the MAI, the Government should undertake an open and transparent process so that public disclosure and consultations can be carried out in a timely manner, to the extent that this is strategically possible.

Recommendation No. 6

The definition of investment in the MAI should be clarified and should replicate the approach used in the NAFTA and in Canada's bilateral investment treaties.

Recommendation No. 7

In the interest of certainty of both governments and investors, the MAI should clearly indicate, in cases where its provisions deal with the same subject matter as other international agreements, which substantive or procedural rules are to apply to any dispute over the interpretation or application of these agreements.

Recommendation No. 8

In the event a MAI that is satisfactory to Canada is successfully negotiated, Canada and its OECD partners should actively use this agreement to subsequently pursue an investment accord at the world level, and in the interim continue to encourage the accession of non-OECD countries to the MAI treaty.

Recommendation No. 9

The Government should negotiate the deletion of the terms “unreasonable” from the clause containing the commitment to national treatment (Article IV 1.2 on page 51 of the English version of the May 1997 MAI draft text). The suggested alternative in the footnote of the proposed text of the MAI, which combines the two clauses defining the commitment to national treatment, should be adopted.

Recommendation No. 10

The key issue of what constitutes an expropriation or a measure having equivalent effect to expropriation (Article IV 2.1 on page 51 of the MAI draft text), or a measure that “impairs” investment, (as outlined in the preceding Article 1.2 of the draft MAI text), should be narrowly defined to accord with Canadian and NAFTA practice.

Recommendation No. 11

Canada should continue to press for open, accessible and transparent procedures for dispute resolution.

Recommendation No. 12

Canada should insist on strong references to ILO core labour standards in the text of the agreement — including supporting Alternative 2 on page 50 of

the English MAI draft text — which will ensure their protection at a level at least as high as that obtained in the NAFTA. Canada should also require the incorporation of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises into the text of the agreement.

Recommendation No. 13

The concerns of Canadians regarding the maintenance and introduction of effective environmental standards must be addressed through the use of strong and unambiguous language in the text of the agreement — as in Alternative 2 on page 50 of the MAI draft text. Nothing in the MAI, apart from the national treatment of non-discrimination provisions, should infringe on Canadian governments' capacity, at all levels, to introduce new measures to protect the environment and promote sustainable development.

Recommendation No. 14

Canada must achieve an adequate and effective cultural exemption in order to sign the agreement. Therefore, Canada should remain part of the coalition of countries supporting the principle of the French approach to exempting culture from the agreement: incorporating a broad self-judging exception within the text of the MAI. Canada should aggressively pursue alliances with other OECD member countries in support of this position.

Recommendation No. 15

The federal government, in consultation with its provincial and territorial counterparts should finalize as soon as possible its draft list of reservations affecting areas of public policy lying within the jurisdiction of subnational levels of government. The federal government should make available to the public the complete list of reservations once agreed upon.

Recommendation No. 16

In consultation with subnational levels of government, Canada must achieve an unbound reservation for health, education and social services.

Recommendation No. 17

In order to discipline unilateral extraterritorial measures such as the *Helms-Burton Act*, Canada in cooperation with the European Union and other like-minded countries should continue to insist upon the inclusion in the MAI of the Canadian proposal or a measure of equivalent effect.

The draft Multilateral Agreement on Investment (MAI)¹ is a proposal to establish a set of rules for investment (see Box 1 and Appendix 4), comparable to the World Trade Organization (WTO) rules for trade which have been approved by 132 countries. The rationale for an international trade regime is that, in its absence, governments will take measures that are mutually self-defeating. The 1930s is a dramatic illustration of what can and did happen. Tariffs were raised and countries attempted competitive exchange rate devaluations. Output, income and employment fell and governments were unable to provide social safety nets. In contrast, the postwar period has been marked by a reduction of discriminatory and protectionist trade measures, accompanied by growth in trade, output, income, and employment. As output expanded, governments have been able to provide a wide range of public services.

Until the Uruguay Round of trade negotiations, the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) applied almost entirely to international trade relationships involving goods. It did not cover either trade in services or investment. Services are now covered under the General Agreement on Trade in Services (GATS) and some measures in the WTO address investment issues on a partial basis. The argument for a comprehensive investment agreement is to close what would otherwise be a loophole in international economic regimes.

¹ Reference to the MAI in this report is to the Oct. 1997 draft Multilateral Agreement on Investment, Consolidated Text and Commentary published by the OECD, DAF/MAI/NM(97)2, available on OLIS. The October 1997 draft reflects the consolidated text available as of May 1997. It is the same as the May 1997 text with the names of the countries removed. It will be referred to as MAI, 1997.

WHAT IS THE MAI?

The Multilateral Agreement on Investment (MAI) is a treaty currently being negotiated under the auspices of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)¹, pursuant to the May 1995 mandate² from member governments that it:

- *provide a broad multilateral framework for international investment with high standards for the liberalization of investment regimes and investment protection and with effective dispute settlement procedures;*
- *be a free-standing international treaty open to all OECD Members and the European Community, and to accession by non-OECD Member Countries, which will be consulted as negotiations progress.*

Underlying the complexities of the draft provisions of the treaty are several fundamental principles: “non-discrimination” or “national treatment” means that governments should not treat domestic and foreign investors differently (i.e. by imposing restrictions or higher requirements on the latter). “Investor security” means that investor rights should be guaranteed internationally under clear rules, with effective procedures in place to resolve disputes between investors and states as well as between states. The MAI’s aim is explicitly to provide comprehensive and binding investment protection, thereby facilitating freer flows of foreign direct investment (FDI), within a harmonized environment enabling stability and a more efficient allocation of resources. The final MAI text will allow for certain general exceptions, limitations of coverage, and country-specific reservations (such as for national security, subnational measures, and cultural protection), but could still confront governments with difficult choices.

¹ A Paris-based body set up after the Second World War bringing together most of the industrialized democracies. With the accessions of Mexico, the Czech Republic, Hungary, Poland and most recently South Korea, current membership stands at 29 nations. The other members participating in the MAI negotiations along with Canada are: Australia, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Iceland, Ireland, Italy, Japan, Luxemburg, the Netherlands, New Zealand, Norway, Portugal, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, the United Kingdom, the United States of America and the European Union.

² *Communiqué*, Meeting of the Council at Ministerial Level, OECD, Paris, May 24, 1995. This mandate was reconfirmed by OECD ministers in the *Communiqué* of May 27, 1997, in which they expressed “their determination: i) to resolve outstanding questions and achieve a high standard of liberalisation and investment protection; ii) to achieve a satisfactory scope and balance of commitments; iii) to pursue intensified dialogue with non-member countries, particularly those interested in joining the MAI; iv) to conclude the Agreement in time for the 1998 Ministerial Meeting.”

One rationale for a MAI is that its rules and procedures would prevent the use of measures that would be harmful to the public interest. Two types of measures illustrate what can and does happen. In order to attract foreign investment, governments bid against each other by offering financial incentives. The result is that the benefits that would otherwise accrue to host countries flow instead to the investors. At the same time, governments often impose performance requirements on the investors. This can distort investment decisions and thereby reduce the efficiency with which resources are used. For an individual investment, the overall loss of output may be small, but on an aggregate basis, and given the growing importance of foreign investment, the effects are substantial, especially in sectors where foreign investment is important. Rules are needed to restrain governments from wasteful forms of competition, thereby freeing-up the public purse for other more pressing concerns. As John Dunning, an authority on multinational enterprises (MNEs), points out:

MNEs...may play one government off against another to advance their own objectives. At the same time, governments in the pursuance of their national goals may destructively compete with each other for inward investment.²

In economic terms the reason for a MAI is to manage the pressures of globalization so that the economic benefits are not dissipated in administering opaque policies, managing disputes and encouraging governments to use fiscal incentives and performance requirements that distort the efficient use of resources. By disciplining both the actions of governments, and, through measures like the OECD Guidelines for MNEs, the operations of foreign investors, the MAI will provide increased net benefits to all countries. By participating in the current OECD negotiating process, subject to the conditions that are clearly stated in our first recommendation, Canada can contribute to a progressive framework of multilateral rules for that purpose.

In the Sub-Committee's view, a balanced international investment regime should therefore serve to enhance societal welfare; it will never be about giving power to corporations to act as they please. Its purpose is to achieve a better set of rules for governing increasingly important crossborder investment flows, including those involving small- and medium-sized firms and many small investors with savings held in pension and mutual funds. Investments by individual Canadians in mutual funds have risen 14 times from \$20 billion in 1987 to \$280 billion in 1997, with an estimated \$30 billion presently invested outside of the country.³ Democratically-elected governments, including social-democratic governments in Europe, have agreed to participate in the MAI negotiations because they believe that citizens as well as corporations from their countries will benefit from a more predictable and comprehensive regulatory regime for investment.

² John H. Dunning, *Multinational Enterprises and the National Economy*, New York, Addison-Wesley, 1993, p. 584.

³ Figures supplied by the Investment Funds Institute of Canada, Toronto.

A second basis for moving towards a MAI is that, although elements of it already exist, there is a need for a comprehensive and coherent agreement so that countries cannot compete with each other through bilateral and regional arrangements with differing requirements. The WTO includes agreements on Trade Related Investment Measures (TRIMs) and Trade Related Intellectual Property Rights (TRIPs) and provisions in the GATS relate to investment. Regional arrangements in Europe (the European Union) and Asia (Asia-Pacific Economic Cooperation Forum) refer to investment. The North American Free Trade Agreement (NAFTA), evolving out of the Canada-United States Free Trade Agreement (FTA), has for the three member countries, an investment chapter which is similar to many of the draft provisions in the MAI, and Canada has bilateral investment treaties with 24 other countries, which contain similar provisions. Worldwide, there are over 1,300 bilateral investment treaties, mainly involving developing countries which have revealed their interest in an investment regime. In addition Canada has about 60 bilateral treaties dealing with double taxation of income.

It is vitally important to bring uniformity to this collage of multilateral and bilateral agreements. As one analyst noted,⁴

[It] is unlikely that the current patchwork quilt of investment rules will serve multinational enterprises (MNEs) operating increasingly complex businesses across multiple nation-state borders. Competing and sometimes conflicting, or simply vague, rules can create uncertainty in the treatment of foreign direct investment (FDI) by MNEs.

A third reason for Canada to participate in a MAI is that small countries with open economies are particularly vulnerable if there are no formal rules to condition behaviour, leaving them subject to the economic and political muscle of larger trading and investment partners. In a rules-based system, obligations are known and disputes settled in an agreed upon format by impartial institutions. The contrast is between opponents meeting in a boxing ring with a neutral referee or settling their differences in a back alley. In both instances, the stronger has the advantage, but in the ring unfair blows, whether delivered by the stronger or weaker opponent, are less likely to occur. The Information Technology Association of Canada (ITAC) told the Sub-Committee that "Canadian companies do much better internationally when transparent and enforceable rules, rather than the whim of more powerful nations, govern the way business is done (November 25, 1997, p. 6)."

Alan Sullivan of the Canadian Institute of International Affairs reminded the Sub-Committee that Canada has been a firm believer in a multilateral approach when dealing with international issues. National interests are better protected within agreed multilateral rules-based frameworks whether it is for economic or security reasons. The

⁴ Alister Smith, "The Development of a Multilateral Agreement on Investment at the OECD: a Preview," in *Towards Multilateral Investment Rules*, OECD Documents, 1996, p. 31.

alternative is demonstrably worse: arbitrary power, unilateral rule-making and an inefficient patchwork of rules and regulations. A sound multilateral framework is what Canada hopes to achieve through a MAI. Within such a framework, responsible democratic governments will never collectively sign away their ability to act in the public interest. They would not be negotiating these rules if they did not believe it was in their countries' best interests to do so.

The wording of the treaty is far from being formalized, much less agreed, in many areas. Governments also will have a number of ways to exclude certain measures or sectors. This will still allow them to benefit from being part of an overall multilateral framework. Canada along with other countries is doing that in order to reach an agreement that is an acceptable compromise benefitting all parties. Negotiations could well yet reach an impasse given that, as Professor Smythe observed: "all of the difficult political issues have been left to the end (Brief, November 24, 1997)." Moreover no government will be forced to sign an agreement that it considers unacceptable and not in its country's best interests.

The road to the MAI has been well traveled and it is misleading to brand the current negotiations as building a brand new highway. Part of the purpose is to remove the potholes, pave the surface and put up signs, in other words to improve safety for all users and allow them to reach their destinations expeditiously.

Witnesses reminded the Sub-Committee that the agreement would be two way creating obligations for the Canadian government regarding inward foreign direct investment (FDI) and for foreign governments as recipients of Canadian investment abroad. The latter is now almost equal in value to the stock of FDI in Canada and if Canada is to maintain its ability to service foreign markets, conditions are needed so that it faces certainty in those markets. The Chamber of Commerce noted that "... the real value of the MAI to Canada will be an outward looking one. Those who focus solely on the implications of inward investment into the Canadian economy are forgetting that Canadian companies are expanding, hiring more Canadians because they are out there in the global market place succeeding (Meeting 4)." At the outset, a MAI would help to provide that certainty only in the other OECD countries.

According to the Secretary General of the OECD, Donald Johnston, the real value of the MAI will occur in the future, not so much by enhancing investment within OECD countries, but in prompting a post-MAI accession of non-OECD countries to the agreement.⁵ World economic output will be increased with more travelers on an improved highway. The benefits to Canada of global trade and investment are shown in Appendix 1.

When asked if Canada should withdraw from the negotiations or not sign a MAI, the witnesses were divided. Some felt that Canada should remain part of the negotiations and

⁵ Johnston's views are noted in the *Ottawa Citizen*, September 4, 1997, p. C3.

ensure that the necessary safeguards are included. A few felt Canada should walk away from the negotiations now. Professor Howse argued that only a firm, hardline strategy can succeed and Canada needed to indicate that it was prepared “to walk” away from the negotiations. Professor Hart stated that if the negotiations do not succeed or “Canada decided it’s not in its interest to sign this particular agreement, it would not be a tragedy (Meeting 5).” The costs and benefits of staying would have to be balanced against the costs and benefits of leaving.

Almost all the witnesses supported the need for multilateral rules governing investment flows. Their differences arose in terms of the balance of rights and obligations, content, wording and what trade-offs might occur in the final stages of negotiations. Some rejected the MAI in its present draft format. There was more unanimity in the view that more time was needed to evaluate the options and consult the interested parties. Differences among the witnesses came in the wording, scope, coverage and membership of an agreement. Special attention was directed to the ability of an agreement to protect a country’s vital interests.

This is a complicated debate, but the Sub-Committee is of the view that Canada can only be part of it and derive benefits from an agreement if our negotiators are present at the table. That is the only way to achieve a good agreement. In the next section, we consider how a continuing parliamentary and public process can contribute to a successful outcome. Of course, the government will still have to come to a final decision at some point.

Recommendation No. 1

Recognizing the importance of better multilateral rules for the security of Canadian inward and outward investment, Canada should continue to participate actively in the MAI negotiations with its OECD partners. Canada should become a Contracting Party to the MAI subject to a final text which fully protects Canadian culture, the environment, labour standards, health, education and social services at the federal and subnational levels.

IMPLEMENTING A DEMOCRATIC NEGOTIATING PROCESS

As noted in Box 1, international negotiations towards a MAI are taking place in Paris between the 29 member governments of the OECD plus the European Union. The OECD has been at the forefront of international investment negotiations in the past, and has also been involved in developing environmental and labour standards as well as codes of conduct for multinationals—see Appendix 2.

In May 1995, the Ministerial Council of the OECD initiated negotiations for a Multilateral Agreement on Investment (MAI). Preparatory work necessary for the

negotiations to take place had been undertaken since 1991 by two OECD committees: the Committee on International Investment and Multinational Enterprise (CIME) and the Committee on Capital Movements and Invisible Transactions (CMIT). The OECD has long been involved in tracking changing economic relationships between countries which in recent years has been termed globalization. A chronology of the negotiations is shown in Appendix 3.

Aside from the country negotiators, input has been received at the OECD from members of the Business and Industry Advisory Committee (BIAC) and Trade Union Advisory Committee (TUAC). In October 1997, a delegation of about 40 NGOs met with OECD officials to voice their concerns.⁶

Within Canada, the negotiations have been led by a negotiator and team appointed by the Ministers of International Trade, Industry and Finance. Consultations have been held with provincial officials on an ongoing basis. In addition, negotiators have met with private sector organizations including the Canadian Chamber of Commerce and its Canadian Council on International Business, the Business Council on National Issues and the Industry Technology Association of Canada. The government is also engaged in consultations with the Sectoral Advisory Groups on International Trade (SAGITs) which are panels of private sector individuals drawn from small- and medium-sized enterprises, financial institutions, business associations and academia.

Other organizations, such as the Canadian Federation of Agriculture, the Dairy Farmers of Canada and the Canadian Labour Congress (CLC) have expressed interest in the negotiations and are being consulted as the negotiations progress.⁷ Meetings were held with the CLC in May, July and November 1997. Hearings before the Sub-Committee were initiated at the request of the Minister of International Trade in response to a desire from the public for more information and a broader base of input into the negotiations.

The Minister of International Trade recognized the need for public debate on the issues now that there is a preliminary but incomplete MAI text available. Consultations were first held with the provinces and the private sector in 1995 and have taken place with various parties, business, labour and non-governmental organizations (NGOs) since that time. Prior to 1995, it was public knowledge that the Ministers of the member countries of the OECD had approved in 1993 the initiation of a study of the feasibility of a multilateral

⁶ The political economy of the negotiating process and the roles of BIAC and TUAC are discussed in the testimony of Professor Elizabeth Smythe, November 24, 1997 and in her paper *"Domestic and International Sources of Regime Change: Canada and the Negotiation of the OECD Multilateral Agreement on Investment,"* presented at the Annual meeting of the Canadian Political Science Association, St. John Newfoundland, June 8, 1997. See also her valuable submission (Meeting 8) which makes a compelling case for more representative, early and public consultations.

⁷ From DFAIT release, Multilateral Agreement on Investment (MAI): Consultations, September 9, 1997.

investment agreement. Each member country has a representative on the Trade Union Advisory Committee (TUAC) and Business and Industry Advisory Committee (BIAC) to the OECD. These committees are kept informed on OECD activities. While the media did not focus on the MAI in this early period, it was not for lack of leads.⁸ Certainly, the detailed position and tactics used by Canada's negotiating team, and that of other countries, are not public knowledge. If they were, the negotiators would be unable to complete their task.

Many of the witnesses before the Sub-Committee urged the government to consult Canadians more broadly, to lobby for a pause to the negotiations and to reassess the proposals once a complete text is available. The Citizens for Public Justice called for an "international pause so that democratic rights could be respected." Professor Smythe advocated "more public consultation on the negotiations." The Alliance for Public Accountability urged that the government should "explain the intended outcomes, before anyone takes decisions." And the Sierra Club recommended that "Canada should undertake an independent and comprehensive assessment of the environmental, social, and development impacts of the MAI with full public participation." Recognizing that the negotiations have some way to go before all the trade-offs are known, the Business Council on National Issues noted: "It is of course only when the final list of exceptions and reservations are known that a fully informed judgement can be brought to bear on the specific sectoral impact of a MAI deal (Carre, Meeting 9)."

If and when Canada decides that there is a good MAI text which it can sign on to, that will result from a democratic decision subject to more democratic scrutiny than has been the case for virtually any previous international treaty signed by Canada. Serge Fréchette, formerly a government trade negotiator, testified "...I can assure you that the process is probably far from perfect, but I am convinced that the process is probably one of the most transparent that I have seen (Meeting 8)."

Despite this assertion, there was a strong degree of unanimity in the view that Canadians had not been adequately informed or consulted, prior to the hearings. There was also concern that they would not be consulted before the treaty was finalized if this was to take place in May 1998.

The Committee appreciates the commitment made by Mr. Dymond that Canada is seeking to negotiate a MAI that will be acceptable and attractive to all parts of Canada. In that regard, one of the difficult challenges facing Committee Members — as well as other levels of government and citizens in Canada concerned about how the MAI may impact upon them — has been that the current consolidated May 1997 text that everyone is working from remains very much a draft. We frankly do not know what the final round of

⁸ On February 22, 1996, the Canadian Chamber of Commerce issued a six-page press release and covering letter to the Canadian media setting out its views on a MAI, noting that the start of the process had been approved and announced at the G-7 Summit in Halifax, in June 1995.

negotiations with our OECD partners in the first months of 1998 will produce. Therefore, while we support Canada remaining at the negotiating table with a clear mandate subject to the conditions we have outlined in Recommendation No. 1, the Sub-Committee must be able to examine the final result of next year's crucial negotiations.

The aim must be to achieve the strongest possible outcome: a good MAI that clearly advances Canada's interests and can be broadly supported by the Canadian provinces. In order to achieve this it is imperative that the provinces be fully involved at all stages. Furthermore, as regards continuing parliamentary involvement, this report on the subject of the MAI negotiations still in progress is not intended to be our last word on what the negotiations may achieve. In addition, we believe that public understanding and acceptance would benefit from the Government undertaking a full impact assessment of the final outcome of the negotiations. In light of the foregoing:

Recommendation No. 2

The Government should continue and increase its efforts to inform Canadians of the merits of negotiating a MAI, while addressing the concerns brought forward by this Committee's public hearings.

Recommendation No. 3

The Government should pursue a process that fully involves the provinces and that will allow sufficient time for the text available at that time to receive the benefit of further parliamentary examination by this Committee prior to the signature of any negotiated agreement.

Recommendation No. 4

The Government should consider undertaking a full impact analysis which will note the reason why Canada should take part in the MAI. Where relevant, this will include a discussion of foreseeable economic, environmental, social and cultural effects of the agreement and the obligations imposed by the final terms of the agreement.

Recommendation No. 5

In future negotiations regarding matters of as widespread importance as the MAI, the Government should undertake an open and transparent process so that public disclosure and consultations can be carried out in a timely manner, to the extent that this is strategically possible.

The latest draft Consolidated Text and Commentary is dated May 1997. It contains numerous incomplete and bracketed sections with proposed wording together with comments in footnotes by individual delegations relating to particular sections. It is very much a work in progress and discussion of the issues relates to draft not final wording. There are 12 main sections, a number of which have subsections as shown in Exhibit 1.

The MAI's structure is grouped under four main headings: scope, obligations, dispute settlement, and other provisions. The scope establishes how broadly or narrowly the agreement is interpreted by defining terms such as investor and investment. The obligations set out the rules for matters such as non-discrimination and performance requirements that the signatories undertake. Dispute settlement describes the procedure for resolving differences in interpretation of the agreement's scope and obligations. Other provisions deal with exceptions, safeguards, financial services, taxation, country-specific reservations and other matters such as accession and withdrawal from the agreement.

Exhibit 1

Main provisions of MAI Consolidated Text

- I. General Provisions
- II. Scope and Application
- III. Treatment of Investors and Investments
- IV. Investment Protection
- V. Dispute Settlement
- VI. Exceptions and Safeguards
- VII. Financial Services
- VIII. Taxation
- IX. Reservations
- X. Relationship to Other International Agreements
- XI. Implementation and Operation
- XII. Final Provisions

N.B. Complete Table of Contents is in Appendix 4.

The MAI takes a top down approach whereby parties accept the obligations of the agreement unless they take reservations.⁹ All sectors of the economy are subject to the general obligations unless they are specifically excluded in one of five ways:

A general exception — an exemption from all aspects of the agreement. The draft includes exceptions for national security, public law and order, and maintenance of international peace. France has proposed a general exception for culture which Canada endorses.

Carve-out/carve-in — means a general exception except for anything that is expressly noted. Taxation is carved-out except that expropriation by taxation is noted.

Temporary derogations — temporary actions permitted in times of balance of payments and other financial difficulties.

Prudential measures — measures that permit countries to ensure stability of their financial sectors.

National reservations — the list of non-conforming measures or measures not subject to the general obligations that countries maintain at the time the MAI is signed or when they accede to it. Canada has lodged reservations similar to those found in NAFTA Annex I and Annex II. A number of these reservations are “bound” meaning that governments cannot make measures more restrictive. Bound measures are subject to “standstill” and possibly “rollback” in future rounds of negotiations. Other measures are “unbound” which means that governments can introduce new non-conforming measures or make existing ones more restrictive in the future; these tend to refer to broad sectors of the economy. The brief prepared by Barry Appleton and submitted to the Sub-Committee by the Council of Canadians contains a detailed discussion of the reservations process.

Any international agreement implies the loss of sovereignty in some areas in return for benefits received elsewhere. The political calculus is to determine whether the final wording of the agreement provides net positive benefits. The five ways for parties to derogate from the MAI’s principal obligations are measures that permit individual countries to protect sovereignty in areas that are considered vital to their interests such as health and social services, culture, labour and the environment. The testimony and debate before the Sub-Committee on the reservation-exception process and the particular wording used in the final text suggests that the protection afforded to a country will often depend on careful choice of the right words.

By signing the MAI, governments would not lose their ability to govern. What is more likely is that countries will take so many reservations that either an agreement will not be

⁹ In the GATS, an opting out approach is used for most favoured nation and transparency provisions, but an opting in approach is used for market access and national treatment.

concluded, or, if it is, the economic benefits will be limited because of the large number of reservations.¹⁰ An agreement could still be in the public interest if it provides a sound starting point from which improvements can be made in the future. This has been the case for the GATT for trade liberalization through successive rounds of negotiations since 1947. The GATS in 1997 is where the GATT for trade in goods was 50 years earlier and will generate greater benefits as a result of future negotiations. A successfully negotiated MAI would be at a point similar to the GATS and desirable for what it achieves both now and in the future.

The main obligations of the agreement, subject to exceptions and reservations lodged for measures that would be otherwise inconsistent with the agreement, are for non-discrimination through the application of the principles of national treatment and most favoured nation treatment (MFN) and for transparency. National treatment means that foreign investors will be treated no less favourably than domestic investors. MFN means that a foreign investor will be treated no less favourably than any other foreign investor. Without public knowledge of each party's laws, regulations, procedures and rulings, it is impossible to enforce non-discrimination and thus transparency is a vital part of an agreement.¹¹

Within this framework of obligations and reservations, certain issues have received public attention and critical comment by witnesses, in briefs and in public debate. The Sub-Committee's report will focus on these issues by summarizing the opposing arguments and making its recommendations.

KEY ISSUES¹²

The Sub-Committee heard testimony from 51 persons and received more than 100 briefs and submissions from individuals and organizations. The range of topics covered and the differing viewpoints were impressive in the detailed thought that had gone into the presentations. We have necessarily been selective in drawing from the hearings and submissions to focus on and summarize the main issues that were presented to us. The transcripts of the hearings and written submissions provide a wealth of additional material, and many of the witnesses offered to assist the Sub-Committee by providing further information on request.

¹⁰ A concern is that a general agreement with a host of national reservations will result in another patchwork quilt.

¹¹ These principles have been part of trade rules since at least the middle ages with the development of city-states and the Hanseatic League. "The Treaty of Utrecht of 1713 has been described as a forerunner of the GATT!". See John Jackson, *The World Trading System*, Cambridge, The MIT Press, 1991, p. 30.

¹² The subsequent discussion has benefitted from the Background Paper, BP-444E by Anthony Chapman, *The Multilateral Agreement on Investment: Rationale, Outline and Issues*, Parliamentary Research Branch, September 1997.

In addressing the development of a regime for international investment, the Sub-Committee was struck by the complexity of the topic. Investment like trade impinges on many aspects of society and the witnesses referred to a wide range of topics from the environment, culture and labour rights to the responsibilities of different levels of government, legal mechanisms for dispute resolution, extraterritoriality and the relationship to other treaties. The proposed MAI lends itself to analysis by lawyers, political scientists, economists, social activists and representatives of a wide range of interested parties. All appeared before the Sub-Committee which has attempted to provide a synthesis of their inputs in order to make recommendations to the government for the next stage of the negotiations.

Another level of complexity and uncertainty arises because there is no final text to address. The MAI is a work in progress. Canada's chief negotiator, Bill Dymond, noted "... that no part of this text has been accepted by any delegation...all of it is open for negotiation (Meeting 3)." The Sub-Committee therefore had to assess the views of witnesses who at times offered definitive opinions on a draft text. It would have been easier to have examined a completed document but the purpose of the hearings was to provide advice to the government before the document was finalized.

1. *Scope of the Agreement*

While the MAI deals with investment, witnesses drew our attention to three aspects of the agreement's scope relating to the definition of investment, the relationship to other agreements and the coverage of countries. The Sub-Committee heard from Bill Dymond that "The working definition [of investment] that you find in your draft is a broader definition than what is in the NAFTA which is a closed definition (Meeting 3)," so that while the MAI is supposed to be similar to the investment provisions of NAFTA, it could well be more embracing. In a research report prepared for the Canadian Conference of the Arts, Lesley Harris notes that "There was ... a lack of consensus when an intellectual property right takes on the characteristics of an investment." Intellectual property possesses aspects of both trade and investment. If the former, it could fall under the provisions of a trade regime, if the latter, under an investment regime. Intellectual property is also subject to its own set of regimes as outlined in Lesley Harris' report. Each regime may contain different rights and obligations permitting parties to shop between agreements in the event of a dispute.

The Commentary to the MAI (1997, p. 101-103) confirms that the definition of investment is an undecided issue. Opinion of the witnesses was divided. Don Knoerr speaking for the Canadian Federation of Agriculture wanted removal of "concessions, licences, authorizations and permits" from the draft text of the MAI; Norine Heselton, for the ITAC, argued for a "broad, asset-based definition of investment."

Recommendation No. 6

The definition of investment in the MAI should be clarified and should replicate the approach used in the NAFTA and in Canada's bilateral investment treaties.

This leads to the issue of the scope of this agreement relative to others. For Canada, investment is covered under NAFTA for the three member countries, under Foreign Investment Protection Agreements (FIPAs) for selected countries and under parts of the WTO for 132 member countries. Both Professor Michael Hart and Mr. Dymond stressed that the MAI would be similar to the coverage of investment in NAFTA — “The bottom-line position that we go into this is the NAFTA. That’s what we want to get (Dymond, Meeting 3).”

Professor Alan Rugman noted that “We already have a multilateral agreement on investment with the United States. It’s called the North American Free Trade Agreement (Meeting 5).” Seventy percent of the FDI in Canada comes from the United States. The NAFTA coverage of Canadian investment abroad is lower with 54% of it being in the United States. Thus, the MAI would be of more significance for Canada’s outward investment which would benefit from the obligations undertaken by foreign governments.

When investment covered by existing agreements is added to a MAI, if finalized, several overlapping agreements would coexist. The Sub-Committee understands that the purpose of the MAI is to bring some order to this complexity, but suggests that clarity be introduced to explain which agreements will remain after the introduction of a MAI and which will take precedence in the event of a dispute. For example, Article 103 of NAFTA states that NAFTA takes priority over all other international agreements unless otherwise stated, while Article 104 provides examples where other agreements take priority over the NAFTA. Professor Howse told the Sub-Committee that the MAI would take precedence in the case of an investment agreement. Professor Ivan Bernier drew attention to the problem of evolving agreements that may duplicate or conflict with each other.

Recommendation No. 7

In the interest of certainty of both governments and investors, the MAI should clearly indicate, in cases where its provisions deal with the same subject matter as other international agreements, which substantive or procedural rules are to apply to any dispute over the interpretation or application of these agreements.

The third aspect of scope is the coverage of countries. Bob White of the CLC and Ian Waddell, an MLA from B.C., were among witnesses who noted that the agreement was

being negotiated by 29 OECD member countries and that greater consideration should be given to the needs of developing countries. Their economies are at a stage of development where they may need to impose performance requirements on individual industries. Tony Clarke of the Polaris Institute observed that when investment matters were discussed in UNCTAD, a forum that includes developing countries, a different model and approach was taken, "They have approached the thing based very much on the principles that were outlined in the Charter of Rights and Duties of Nation States (Meeting 5)."

Others pointed out that the agreement would be open to accession by other countries and that a rules-based system would create conditions that would assist in attracting investment to developing countries. George Miller of the Mining Association of Canada commented that when Canadian mining companies invest abroad they take sound environmental practices with them which has the side effect of preventing the lowering of standards in developing countries. A number of witnesses told the Sub-Committee that the MAI would be a stepping stone to the incorporation of investment in the WTO where more countries would be involved.

Recommendation No. 8

In the event a MAI that is satisfactory to Canada is successfully negotiated, Canada and its OECD partners should actively use this agreement to subsequently pursue an investment accord at the world level, and in the interim continue to encourage the accession of non-OECD countries to the MAI treaty.

2. *Investor Protection and Dispute Settlement*

An important feature of investment protection sought by all Contracting Parties to the MAI relates to the notion of national treatment. As indicated in the glossary of terms set out in Appendix 5, national treatment simply describes that any host country government, or any subnational government, must treat foreign investment as it treats domestic investment. The text of the MAI, however, contains more specific and legally understood definitions. Indeed, the text contains two clauses. The first clause, Mr. Dymond claims, comes from the NAFTA itself, while the second clause originates from European bilateral agreements.

This second clause contains in brackets the terms *unreasonable* and/or *discriminatory*. While the Sub-Committee has no problem understanding the possible legal interpretation of the term *discriminatory*, reference to *unreasonable* is felt to be disconcerting. Indeed, Mr. Dymond and his officials could not provide the Sub-Committee with a satisfactory explanation of its meaning or of Canada's position on this proposed term.

The Sub-Committee is unaware of any existing legal interpretations of such a term. It is therefore quite possible that different countries could put their own spin on the meaning of the term unreasonable or of its antonym reasonable. Moreover, the Sub-Committee fears that the less advanced countries of the OECD might define these terms differently than the more economically advanced countries. What may be unreasonable treatment from the perspective of a rich country may indeed be reasonable for a poor country. Circumstances may dictate alternative interpretations, so there is too much at risk for such a term to be included in the text of the MAI. The term unreasonable may even prove to be a barrier to non-OECD country ascension to the MAI or to a WTO-led MAI.

Recommendation No. 9

The Government should negotiate the deletion of the terms “unreasonable” from the clause containing the commitment to national treatment (Article IV 1.2 on page 51 of the English version of the May 1997 MAI draft text). The suggested alternative in the footnote of the proposed text of the MAI, which combines the two clauses defining the commitment to national treatment, should be adopted.

Witnesses also drew the Sub-Committee’s attention to the dispute resolution process in the MAI which includes mechanisms for handling both state to state and investor to state disputes. The latter was identified as an issue of particular concern. Tony Clarke noted that “The MAI provides corporations with a special investor-state mechanism that can be used to sue governments directly and claim monetary compensation for damages (Brief, p. 3)”. Even supporters of a MAI, notably University of Toronto law professor Robert Howse, argued that, in the interest of fiscal prudence, the definition of what constitutes expropriation should be tightly worded in the agreement in order to avoid the risks of undue exposure to large compensation claims. As he put it: “We just have to make sure that these provisions on expropriation and compensation do not open the door to claims against changes in general public policies in areas like the environment or health and safety or consumer protection (Meeting 8).”

The case brought by the Ethyl Corporation against the Canadian government under the NAFTA investment chapter was used as an example of this mechanism in action. During the course of the hearings, the Ethyl case was referred to so frequently that it became a virtual witness.

Second, Canadian Environmental Law Association (CELA) informed the Sub-Committee that the “expropriation” clause in the NAFTA and the proposed MAI “is a departure from Canadian law to date, since it appears to encompass any governmental action which reduces the potential returns on an investment (Brief, p. 4).” It would be used by companies to make extensive claims for expropriation and undermine the willingness of

governments (the chilling effect) to introduce environmental measures. CELA “believes that the combination of the NAFTA’s “expropriation” claims and those possible under the MAI will constitute the most effective anti-environmental strategy yet devised by corporations and their government allies (Brief, p. 7).”

The Sub-Committee notes that the MAI would repeat what is already in the NAFTA and that since January 1994 this has only led to one case which is currently proceeding through the dispute resolution process.

Recommendation No. 10

The key issue of what constitutes an expropriation or a measure having equivalent effect to expropriation (Article IV 2.1 on page 51 of the MAI draft text), or a measure that “impairs” investment, (as outlined in the preceding Article 1.2 of the draft MAI text), should be narrowly defined to accord with Canadian and NAFTA practices.

A related issue was the view put forward by Mr. Stinson of the Canadian Pulp and Paper Association that the investor-state dispute mechanism could involve a form of reverse discrimination in that foreign firms might be in a more favourable position in settling disputes than Canadian firms. The argument presented to the Sub-Committee was that a Canadian firm that had a dispute with the Canadian government would have to go through the Canadian courts, while a foreign firm with a similar dispute could use the MAI mechanism. The former might be a more costly and time consuming process than the latter and the award granted in the courts might differ.

Notwithstanding these concerns, the proposed investor-state mechanism in the MAI is similar to that found not only in NAFTA but in the bilateral investment treaties of Canada and other countries,¹³ as well as in “... a long established series of agreements that have been negotiated under the auspices of the New York Convention, the International Centre for the Settlement of Investment Disputes, on to the PanAmerican Convention (Hart, Meeting 5).” A similar approach is used by the Multilateral Investment Guarantee Agency of the World Bank.

There is little that is new in the proposed mechanism for handling investor-state disputes in the MAI. Moreover, because of its application to inward and outward investment, it gives an advantage to foreign investors in Canada, as well as an advantage to Canadian investors abroad that have access to a similar process. To date, there has been only one case that has used the process since January 1, 1994 when NAFTA came into force, and as noted the case has yet to be decided.

¹³ See Articles XII and XIII of Canada’s model FIPA — copy available from DFAIT, Ottawa. See Organization of American States, Trade Unit, *Investment Agreements in the Western Hemisphere: A Compendium*, Washington, 1997. This report can be found on the internet at <http://www.ftaa-alca.org>.

One of the concerns of the Committee members and a number of witnesses was that the investor-state mechanism was neither a transparent process nor allowed for representation by third parties. Mr. Blair Hankey, who appeared as a witness with Mr. Dymond noted that confidentiality of proceedings is a classical feature of arbitration as opposed to court litigation. However, he stated that Mr. Marchi is on record as advocating more openness in international dispute settlement “...it is a position we [Canada] are taking in various fora including the MAI negotiation in Geneva... One of the things that we will seek will be greater transparency (Meeting 11).”

Recommendation No. 11

Canada should continue to press for open, accessible and transparent procedures for dispute resolution.

3. *Protecting Strategic Interests*

Perhaps the greatest area of concern presented to the Sub-Committee was the extent to which provisions of a MAI would allow the Canadian government to protect areas such as labour, culture, the environment, public services and the policies of provincial and municipal governments. Each presents peculiar problems because of the way services are produced and delivered or because of the interests involved. We will comment on each separately but there are a number of factors in common, namely the wording and procedures used to limit a country's obligations. The Sub-Committee notes that these issues are of concern to other governments so that Canada is by no means alone in its desire to develop wording that allows it to customize the agreement to the array of a country's national interests.

The way in which countries are relieved from the obligations of the agreement is to obtain exclusion in one of the five ways discussed above, a general exception, a carve-out, temporary derogations, prudential measures or bound and unbound national reservations. Considerable attention was given to the adequacy of national reservations with the view expressed by Barry Appleton that present wording in the MAI indicated that they would not achieve their purpose when interpreted by international tribunals in the case of labour, the environment and public services such as health care which is delivered in part by the provinces and in part by the private sector. Uncertainty exists in part because articles of the agreements are still under negotiation and the wording of the reservation process is not yet finalized (MAI, 1997, p. 85-86).

A. Labour Standards

Those witnesses concerned with the treatment of labour in the MAI often linked their discussion with treatment of the environment. Their concern was with an alleged “race to

the bottom” or lowering of national standards. We will treat the two issues separately, although important testimony combines reference to both issues. Alternative 2 on page 50 of the draft text, the wording of which is preferable to that in Alternative 1 on page 49, states that a Contracting Party *should* or *shall* not waive or derogate from health, safety, labour or environmental standards in order to encourage foreign investment. Reference to environmental standards and core labour standards also appear in the preamble of the draft text, and to environmental standards in the section on performance requirements (MAI, 1997, p. 22).

The CLC argued that the draft wording in the agreement was inadequate:

The preamble to the MAI — which is of some limited legal significance in terms of providing an interpretative context — should commit governments to protecting, enhancing and enforcing basic workers core conventions of the International Labour Organization. Basic worker’s rights include the right to free collective bargaining, freedom of association and non-discrimination in employment. Such a declaration would commit governments to respecting a basic floor of internationally agreed labour rights.¹⁴

The CLC told the Sub-Committee that it was supportive of a rules-based system for investment but wanted wording that would clearly place obligations on investors and was stronger than the wording in NAFTA. Some have argued for the inclusion of reference to the OECD Guidelines for MNEs which provide non-binding commitments regarding both labour and the environment as well as a list of other issues imposing obligations on MNEs. Although these guidelines represent a soft law approach to conditioning behaviour, they have been used in a number of cases by labour unions and governments¹⁵.

Appearing as witnesses on the same panel as the CLC, the Canadian Chamber of Commerce addressed the issue of worker rights and the environment indicating that their position had changed since the NAFTA.

In the public debate around the NAFTA, the business community was concerned about and fought against the inclusion of environment and labour provisions in an international trade and investment agreement. Since then our views have matured on this point. The debate now is no longer about IF the MAI should include provisions on environment and labour, but HOW. We’d be happy to discuss this at great length in our

¹⁴ CLC Brief, p. 17.

¹⁵ See John M. Kline, *International Codes and Multinational Business*, Quorum Books, London, 1985, p. 76-83.

discussions with your and our partners from the labour community following these formal remarks.¹⁶

The question now is what the wording should be, where it would appear in the text and whether or not it should be legally binding. In considering these issues the CLC argues for obligations and a dispute mechanism process.

There are a number of reasons why the Sub-Committee believes that lowering of labour standards in the OECD countries is unlikely to occur. First, the increased flows of FDI between OECD countries over the past two decades have not been associated with a general lowering of standards in these countries. Second, other OECD countries have strong labour movements which are well represented in parties that form the government, as in the United Kingdom and France. These countries have little incentive to lower standards. A recent United Kingdom White Paper notes that the government is “in the process of negotiating an improved multilateral framework through the Multilateral Agreement on Investment... The Government is working to ensure that the MAI fully reflects our commitment to core labour standards.” Later it records that it is working collaboratively with business at the local level including the monitoring of codes of conduct, as well as with the ILO at the international level.¹⁷ Ironically, it is by including developing countries in an agreement that there will be pressure to lower standards since these countries cannot afford the higher standards.

Recommendation No. 12

Canada should insist on strong references to ILO core labour standards in the text of the agreement — including supporting Alternative 2 on page 50 of the English MAI draft text — which will ensure their protection at a level at least as high as that obtained in the NAFTA. Canada should also require the incorporation of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises into the text of the agreement.

B. Environmental Standards

Michelle Swenarchuk, on behalf of CELA, presented to the Sub-Committee a strong critique of the environmental provisions of the MAI. The bottom line was that the CELA “...oppose(s) our government’s position in promoting and adhering to the MAI (Brief, p. 10).” In the event that the negotiations proceed, CELA recommended that “Canada should propose a wide “carve-out” (exception) for such policies, to exempt them from the

¹⁶ Canadian Chamber of Commerce, Brief, p. 10.

¹⁷ Department for International Development, *Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century*, White Paper on International Development, London, 1997 (available at <http://www.oneworld.orh/dfid/whitepaper/main.htm>).

requirements of the MAI (Brief, p. 10).” Failing that, CELA proposed that Canada should submit a comprehensive reservation covering all levels of government. It supported the position presented earlier by the Sierra Club on the environmental panel, and the related legal views of Barry Appleton which were in turn supported by Professor Howse.

The basis for this recommendation was twofold. First, CELA argued that international trade agreements have progressively weakened domestic environmental laws from GATT Article XX to the provisions of NAFTA and the WTO/GATT panel decision on Beef Hormone, released in August 1997; and that voluntary guidelines such as the OECD Guidelines for Multinational Enterprises do not provide an adequate substitute for sustaining domestic laws. In recent years, OECD governments have tended to enforce higher environmental standards and there is pressure from their electorates to continue this trend. CELA points out that public opinion polls consistently show “... very high levels of public support for strong environmental laws... (Brief, p. 1).” It is not likely that the introduction of an international agreement highlighting the need to maintain standards in OECD countries would have the opposite result.

In addition, the cost savings to firms of lowering environmental standards are low. A study undertaken by Dun and Bradstreet found that 80% of the Canadian companies surveyed spent between 0% and 2% of their budgets on environmental protection. A similar study for the United States Trade Representative found that pollution abatement costs average about 1.1% of value-added for all United States industries, and 86% of all industries have abatement costs of 2% or less.¹⁸

Recommendation No. 13

The concerns of Canadians regarding the maintenance and introduction of effective environmental standards must be addressed through the use of strong and unambiguous language in the text of the agreement — as in Alternative 2 on page 50 of the MAI draft text. Nothing in the MAI, apart from the national treatment of non-discrimination provisions, should infringe on Canadian governments’ capacity, at all levels, to introduce new measures to protect the environment and promote sustainable development.

C. Culture

The Sub-Committee heard testimony from a wide range of cultural groups representing the print, sound recording, film and audiovisual industries. Both the industrial

¹⁸ NAFTA Environmental Review Committee, *North American Free Trade Agreement: Canadian Environmental Review*, Government of Canada, Ottawa, October 1992, p. 62; and Office of the United States Trade Representative, *Review of U.S.-Mexico Environmental Issues*, Washington, D.C., February 25, 1992. This report has been criticized by CELA as being very inadequate.

and creative sides of the cultural industries were present including an eloquent spokesperson for the Writers Union of Canada. They spoke with one voice to tell the Sub-Committee that they wanted an ironclad cultural exception from the obligations of a MAI. Attention was drawn to the WTO decision on periodicals and an impending dispute with Polygram over film distribution policies affecting foreign firms in Canada. A NAFTA type exemption was seen to be inadequate and undesirable in that it contained provisions for retaliation. A second issue raised was the absence of a reference to Canada's position on culture in the negotiations to date. We will address these two issues, one a matter of substance and the other of process.

The SOCAN brief to the Sub-Committee set out with great clarity the strengths and weaknesses of the five alternative approaches that could be taken to protect the cultural industries — a NAFTA type exemption, a standstill/rollback option, a country-specific sectoral reservation, the French MAI proposal and a general exception option. All but the last was seen to be inadequate to provide the desired protection. The brief presents six principles¹⁹ that should be embodied in an effective cultural exemption and proposed wording that might be used (Brief, p. 14-16).

The Sub-Committee notes that the Minister of International Trade has affirmed that the government is supporting the French proposal for a cultural exemption which states that:

Nothing in this agreement shall be construed to prevent any Contracting Party to take any measure to regulate investment of foreign companies and the conditions of activity of these companies, in the framework of policies designed to preserve and promote cultural and linguistic diversity.

Some have argued that the French proposal is desirable because culture is self-defined by each country as opposed to the narrower definition of culture which lists certain industries in the NAFTA. The French approach would permit each country to draw the boundary around those activities which it considers to be part of a country's culture. SOCAN, however, argued that the wording of the French proposal would not adequately safeguard Canada's cultural sovereignty because "the scope of the exemption is

¹⁹ SOCAN's six principles are:

1. The Cultural Exemption should be technology-neutral and sufficiently broad to cover current technologies, as well as any future technological developments;
2. Unlike the clause contributed by France in the current MAI negotiations, the Cultural Exemption should be sufficiently detailed to avoid interpretation disputes;
3. Like the National Security Exception in the GATT 1947 Treaty, the Cultural Exemption should be self-judging and should not be subject to attack or retaliation on the grounds of Nullification or Impairment or subject to dispute resolution;
4. The Cultural Exemption must not be subject to any Standstill or Rollback obligations;
5. The Cultural Exemption must not be confined to certain Articles or Chapters — it must override all of the obligations in the Agreement of which it forms a part;
6. The negotiation of a broad, self-judging Cultural Exemption clause must be a "dealbreaker" for the Government of Canada in the MAI negotiations.

vague...limited” and “the exemption is not sufficiently self-judging (Brief, p. 12).” The limiting aspect arises because of the reference to the preservation and promotion of “cultural and linguistic diversity.” While this wording would recognize Canada’s bilingual and multicultural policies, SOCAN argues that Canada’s cultural policies are not confined to the sole pursuit of diversity. Marilyn Simonds of the Writers Union of Canada suggested that the “diversity of cultures” might be more appropriate and inclusive wording. We dwell on these details of the meaning of words to illustrate how in a treaty, whether addressing matters of labour, the environment or culture, the “devil is in the details” of what words are used and how they will be interpreted in the future.

The Sub-Committee views the SOCAN proposal to be a general exception for culture which could be stronger than that contained in the French proposal. However it raises other issues. First, the SOCAN definition of culture follows in general the cultural industries approach used in the NAFTA with one important exception. It inserts the words “communication by telecommunication” in its description of each sector. The purpose is to make the cultural exemption technology-neutral so that future developments, such as those connected with the Internet, can be covered by the exemption. In one sense, by following the NAFTA approach, the SOCAN definition of culture is more restrictive than that in the French proposal, but because of the additional wording it is intended to be more open. It will be necessary for the negotiations team to consult with Heritage Canada on how new activities such as those involving multimedia industries relate to culture.

The Sub-Committee finds the SOCAN approach worthy of further discussion, but notes that by including a reference to “communication by telecommunication,” the wording intrudes on the area of telecommunications which is not part of the cultural sector and is subject to a different and distinct set of policies. Firms in the area of telecommunications are actively arguing for the treatment of the Internet under telecommunications as opposed to broadcasting rules and at the moment boundaries have not been drawn by the regulatory authorities. ITAC “strongly opposes” the view that Internet services should be treated like a cultural industry (Brief, p. 5).

Keith Kelly, on behalf of the Canadian Conference of the Arts (CCA), requested that the Sub-Committee “...include in its recommendations that the Canadian position affirm that without an absolute cultural exemption without retaliatory provisions, Canada will not be a party to the MAI (Brief, p. 4).” In other words, culture should be a dealbreaker. In the end, it will be a political decision as to whether there are sufficient benefits for Canada to sign the final text of a MAI. However, the CCA’s position highlights one aspect of the SOCAN proposal that is not examined in its brief, the sixth option, and that is the implications for investment in culture of not signing a MAI. A cultural exception would have similar consequences to not signing a MAI. In both instances national treatment, for example, would not apply to foreign investors in Canada, nor would it apply to Canadian investors abroad. Each country could pursue whatever policies it chose towards foreign investors

subject to any other investment discipline that existed. For example, the NAFTA disciplines would apply between the three countries and the WTO disciplines with other countries. In the event of an investment dispute with a non-NAFTA country, retaliation could occur or the dispute would be settled in the political arena with the parties using whatever political and economic weapons they had available.

The option chosen in the negotiations needs to recognize that Canada's interests relate both to its domestic market and to foreign markets, especially given the success of some of Canada's cultural industries in foreign markets. Canada's film and television production industry increasingly depends on foreign markets. Peter Lyman of the Nordicity Group pointed out the importance of "foreign trade and investment from a Canadian perspective... foreign financing and foreign revenues contribute about \$600 million to Canadian film and TV production". The example of Canwest/Global was given as a Canadian firm that "gets tens of millions in revenues from its foreign investment in Australia and New Zealand — which strengthens its ability to finance a *Traders* (Brief, p. 2)."

Regarding the negotiating tactics, Mr. Dymond indicated that Canada has not listed any cultural reservations because it is part of a coalition of countries supporting the approach contained in the French proposal. It would be unwise at this time for Canada to break away and find itself a coalition of one. He indicated that Canada retained the option of introducing national reservations should the French proposal not be accepted. Canada has:

...said the French proposal is one that we are prepared to work with and we took the tactical decision not to put in a specific Canadian reservation on culture but to keep a place holder for it in the event that a general exception for culture does not prove negotiable (Meeting 3).

The Sub-Committee welcomes the commitments made by Minister Marchi and Mr. Dymond that cultural matters which Canada considers to be fundamentally important will be kept "off the table" in Paris and exempted from the provisions of the MAI. Whatever strategy is employed by the Canadian negotiators, it is essential that this undertaking be followed through to a successful conclusion.

Recommendation No. 14

Canada must achieve an adequate and effective cultural exemption in order to sign the agreement. Therefore, Canada should remain part of the coalition of countries supporting the principle of the French approach to exempting culture from the agreement: incorporating a broad self-judging exception within the text of the MAI. Canada should aggressively pursue alliances with other OECD member countries in support of this position.

D. Subnational units

Briefs submitted to the Sub-Committee by the Sierra Club of Canada, amongst others, noted the uncertainty surrounding the protection offered to measures administered by provincial and municipal governments since no reservations have been filed by Canada on behalf of subnational units. In the case of environmental regulations:

...the federal government has handed off its environmental responsibilities to the provinces at an alarming rate. Meanwhile it is very uncertain how these interests would be protected at the subnational level in the MAI... If the provinces are to be exempt from the MAI, the federal government must explicitly and publicly state that they will be exempt (Brief, p. 6).

This uncertainty is compounded because both the European Union and the United States have made statements or filed reservations with respect to subnational units and a report by the Western Governors Association in the United States concluded that certain state environmental laws would be contrary to MAI provisions.²⁰

The Government of British Columbia presented a brief which expressed its opposition to the proposed MAI and told the Sub-Committee that "Given the range and seriousness of our concerns with the proposed MAI, the application of MAI disciplines to British Columbia's provincial and local governments should not be assumed (Brief, p.11)." The application of the agreement to subnational units was the subject of repeated discussion and questioning during the hearings. The Sub-Committee notes that it remains an unsettled issue in the negotiations where it has been the subject of discussion.²¹

In addressing these concerns, Bill Dymond drew the Sub-Committee's attention to the headnote in the Draft Reservations to the MAI submitted by Canada which indicate that they are preliminary and apply only to measures under federal jurisdiction. Treatment of provincial measures will come at a later stage of the negotiations:

The application of the MAI to measures under the jurisdiction of the Canadian provinces depends on a satisfactory overall balance of rights and obligations in the MAI. Accordingly, this submission is without prejudice to the application of the MAI to

²⁰ Western Governors Association, *Multilateral Agreement on Investment: Potential Effects on State and Local Government*, Denver, Colorado, 1997, p. 14-18.

²¹ The issue of how national treatment applies to situations where subnational units have different standards was addressed in the Commentary to the draft MAI: "The question was asked whether the treatment accorded to foreign investors by a sub-federal state or province would meet the national treatment test only if it were no less favourable than the treatment accorded to the investors of the same state or province, or whether it would be sufficient to accord treatment no less favourable than that accorded to the investors from any other state or province. The question will need to be answered by the Negotiating Group in due course (MAI, 1997, p. 170)."

measures under the jurisdiction of the Canadian provinces and the reservations to the MAI which would be necessary.²²

The Minister of International Trade indicated that the government has held consultations with the provinces throughout the negotiations, and provinces have had access to the material distributed by the OECD on its online information system (OLIS).²³

Given the widespread uncertainty about the treatment of subnational units, and recalling our earlier observation that the provinces must be fully involved through to the conclusion of the negotiations, we believe that further clarification to address these concerns is urgently required.

Recommendation No. 15

The federal government, in consultation with its provincial and territorial counterparts should finalize as soon as possible its draft list of reservations affecting areas of public policy lying within the jurisdiction of subnational levels of government. The federal government should make available to the public the complete list of reservations once agreed upon.

E. Public and Social Services

The application of the MAI to all sectors has led some witnesses to argue that it would undermine Canada's ability to deliver public and social services.²⁴ According to the CLC:

The MAI has no general exclusion for public and social services, opening up the very real possibility that transnational corporations could claim that public delivery of a service, such as health care and government subsidies to not-for-profit providers, are "discriminatory" practices (Brief, p. 12).

In a legal opinion prepared by Appleton and Associates on behalf of the Council of Canadians and submitted to the Sub-Committee, it is suggested that "...there is a considerable amount of uncertainty in the meaning to be given to the words of the Social Service Reservation, especially for the phrase *social service* (p.15)." The opinion states that although Canada's MAI reservation is identical to the reservation in the NAFTA, it would not be adequate to cover social services provided by for-profit providers.

A related concern is that because Canada delivers these services through a mixture of public, private and not-for-profit providers, the obligations of the MAI would permit the

²² OECD, *Canada: Draft Reservations*, DAF/MAI/RES(97)15, Paris, February 24, 1997, p. 4.

²³ The OLIS service is available with a password to governments but not to the public. The OECD also has a website which now contains information on the MAI available to the public.

²⁴ See "Next Election, Your Vote May Be Irrelevant...The new Multilateral Agreement on Investment Gives the Corporations So Much Power, Parliament Won't Matter." Press Release by the Council of Canadians.

entry of foreign service providers and threaten Canada's health care system.²⁵ The privatization provision of the MAI would require that national and MFN treatment would apply to all kinds of privatization and to subsequent transactions involving a privatized asset.

The Sub-Committee views this as another instance of the importance of the words chosen in the agreement which needs to ensure that the wording of the reservation or the type of reservation taken will protect Canada's health and social services in the manner intended by the government. Other countries have a similar structure of social service providers and therefore Canada has allies in developing an approach that will provide the required protection. As Professor Michael Hart noted, the United States tends to be the lone standout in this regard. No other OECD country is interested in making health care into a private sector activity, "...so I have no fear that this MAI will in any way establish a set of rules which says you can no longer have a government-run health care scheme (Meeting 5)."

Given the critical importance of these public and social services to Canadians, the Sub-Committee feels that Canada has to take the strongest possible stand.

Recommendation No. 16

In consultation with subnational levels of government, Canada must achieve an unbound reservation for health, education and social services.

4. Direct Subsidies and Tax Incentives

A criticism of the MAI has been that it would prevent governments from using investment policy to promote industrial policy goals such as job creation, export promotion, technology transfer and national ownership. This occurs because of the restrictions placed on performance requirements and the requirement to exercise national treatment as far as domestic policies are concerned.

In assessing this criticism, the Sub-Committee notes that countries can take bound and unbound reservations with respect to existing policies.²⁶ Second, many of these policies have been prohibited under the WTO TRIMs agreement and by the NAFTA as they affect trade. Third, the draft wording of the MAI would not prohibit performance requirements in all circumstances. Governments could set performance requirements for

²⁵ One estimate of health care expenditures in Canada in the late 1980s is that 75% were made by the public sector. One-quarter of the remaining 25% consist of goods such as drugs and appliances supplied outside hospitals. (Carol Tuohy, "Implications of the Canada-U.S. Free Trade Agreement for the Health Services Sector in Canada," in Marc Gold and David Leighton-Brown, eds., *Trade-Offs On Free Trade*, Carswell, Toronto, 1988.)

²⁶ These terms are defined in the Glossary.

investors in connection with receipt of an advantage, often offered in the form of an incentive, such as a tax break or a subsidy (MAI, 1997, p. 22). Many of the objectives of performance requirements could be achieved in this way. Fourth, the carve-out of taxation from the agreement, except in the case of expropriation by taxation, gives countries wide latitude to promote selective economic and social policy objectives.

In fact, the taxation carve-out, provides an enormous gap in the agreement that allows for investment distorting activity — “... tax was not a deal-breaker, but for the chairman of the (OECD) negotiating group it was a heartbreaker, and he was distressed when the tax people made common cause to take it out”.²⁷ At some future round of negotiations, should the MAI be approved, attention will need to be given to tax incentives so that they are treated on a par with subsidies.

5. Extraterritoriality

A contentious investment issue has always been the attempt by one country to apply its laws and policies to individuals and firms outside its territorial jurisdiction. Competition policy decisions, export controls and balance of payments policies have in the past been the subject of extraterritoriality. A recent issue flowed from passage of the U.S. *Helms-Burton* law of March 1996 *The Cuba Liberty and Democratic Solidarity (“LIBERTAD”) Act*. Its main provisions gave U.S. citizens the right to sue foreign nationals who traffic in property confiscated by the Cuban government; bars visas to the United States for foreign nationals who traffic in confiscated property; forbids financing by U.S. banks of transactions involving expropriated property subject to a U.S. claim; codifies existing sanctions against Cuba; and urges the President to impose an international embargo against Cuba and sanction countries that continue to trade with Cuba. The issues of extraterritoriality in general and *Helms-Burton* in particular were raised by a number of witnesses.

The Sub-Committee notes Canada’s strong opposition to the *Helms-Burton Act* and other extraterritorial measures. Canada lobbied against the legislation and protested the extraterritorial reach of the Act. Amendments were made in January 1997 to Canada’s *Foreign Extraterritorial Measures Act* (FEMA) to ensure that judgments under the *Helms-Burton Act* would not be enforced or recognized in Canada. In addition, Canadians will be permitted to “clawback” in Canadian courts damages awarded in U.S. courts. Canada is a third party in the challenge of the Act, launched by the European Union, in the WTO. Canada has also held consultations with the United States under NAFTA and has raised the issue in the Organization of American States and the OECD.

²⁷ November 5, 1997, Meeting 3.

Specific representation on *Helms-Burton* has been made by Canada to the MAI Negotiating Group.²⁸

The legislation strikes at the heart of (MAI) objectives: it removes protection for foreign investors in the United States, it interferes with property rights in an arbitrary and capricious manner, and asserts a U.S.-specific exception of breath-taking scope from standards of agreement and customary international law. By undermining the security of foreign investment it will reduce investment, lower income and reduce employment.

The Multilateral Agreement on Investment, if it is to achieve the goals set out in the Ministerial decisions which launched these negotiations, must, in the Canadian view, address issues that provide a legal and policy basis for these measures, including, in particular, the investment related aspects of territoriality, secondary boycotts, and movement of key personnel. In addition, the national security exception must be narrowly drawn, its invocation requires justification in terms of specific criteria and must be fully justifiable.

Canada has received widespread support among OECD countries for its proposal that the MAI should prohibit boycotts of firms that invest in third countries. A draft article has been submitted by the European Union stating that,

No Contracting Party may take measures that 1. either impose or may be used to impose liability on investors or investment of investors of another Contracting Party; 2. or *prohibit*, or *impose sanctions* for dealing with investors or investment of investors of another Contracting Party...(MAI, p. 166-7).

The Sub-Committee strongly supports wording in the MAI which would limit the extraterritorial application of laws and policies. This is an issue for which Canada has support from most of the OECD countries. The MAI provides an opportunity to obtain the necessary country obligations.

Recommendation No. 17

In order to discipline unilateral extraterritorial measures such as the *Helms-Burton Act*, Canada in cooperation with the European Union and other like-minded countries should continue to insist upon the inclusion in the MAI of the Canadian proposal or a measure of equivalent effect.

²⁸ Canadian Statement on the *Helms-Burton Act* to the Negotiating Group of the MAI, March 14 and 15, 1996, p. 3, and 5.

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the Government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings is tabled.

Respectfully submitted,

Bill Graham
Chair

APPENDIX 1

BENEFITS TO CANADA FROM GLOBAL TRADE AND INVESTMENT

Globalization refers to the growing economic and political integration and interdependence of countries by way of trade, investment, the movement of persons and ideas. It has been associated with increased crossborder capital flows as well as trade in goods and services, and it has coincided with a rapid development and diffusion of new technology. The combination of technological change, much of it associated with declining communication and transportation costs, and policy initiated changes leading to greater liberalization of markets and reduced government involvement in the economy, have drawn economies closer and increased competition domestically and internationally.

Canada has been at the center of this process, both initiating and responding to technology and policies. Because of its open economy and geographic proximity to the large and competitive American economy, Canada has had to be at the forefront of these developments. It has assumed an important role in initiating changes in institutions and arrangements concerned with international economic policy, the most recent being its participation in the MAI negotiations.

Examples of technological change are the growing number of computers in use in industries and homes, now in over 30% of Canadian homes, and to the precipitous decline in the cost of information processing. From a base of 100 in 1975, these costs have fallen to 1 in 1985 and to .01 with the Pentium chip in 1995.¹ In communications, the cost of a three minute telephone call, measured in 1990 US dollars, has declined from \$244.65 in 1930 to \$45.86 in 1960 and to \$3.32 in 1990.²

Illustrative of increased financial interdependence are cross-border transactions in bonds and equities as a percent of Gross Domestic Product (GDP) which for Canada has risen from 5.7% in 1970 to 64.4% in 1990 and 234.8% in 1996 according to the Bank for International Settlements. Similar trends are observable in other developed countries.

The global stock of foreign direct investment (FDI) has risen from \$1 trillion in 1987 to \$3.2 trillion in 1996 and involves about 44,000 MNEs with almost 280,000 affiliates. Growth in global inflows of FDI has been substantially higher than growth in world GDP and world

¹ Data provided by the World Bank; IMF and published in the *Economist*, October 18, 1997, p. 79.

² Richard J. Herring and Robert E. Litan, *Financial Regulation in the Global Economy*, Brookings Institution, Washington, 1995, p. 14.

trade (in terms of exports of goods and non-factor services). In the period 1991-1996, the average annual growth rate was 17.1% for FDI, 6.4% for GDP, and 7.4% for exports. A similar relationship exists for the 1986-1990 period.³

Another recent change is the growing involvement of developing countries in FDI flows. For many years, most of the outflow and inflow of FDI took place between developed countries. In 1983-1987, developing countries accounted for 5% of outflows and 24% of inflows. In 1996, comparable figures were 15% and 37%, although much of the inflow involved a few developing countries with China as the largest recipient of FDI.⁴

In 1996, the United States was by far the largest investor abroad while it alone absorbed 25% of all FDI inflows (\$84.6 billion). China was the second largest recipient of FDI at \$42.3 billion. Among developed countries, Canada ranked fifth as a recipient (\$6.7 billion) and ninth as an outward investor (\$7.5 billion).⁵

Foreign investment is of increasing importance to Canada both as a host country and especially as an outward investor. The outward stock of FDI has risen five times from \$22.6 billion in 1980 to \$111.3 billion in 1996, while its inward stock has risen almost two and a half times from \$54.2 billion to \$129.2 billion over the same period. Thus the outward stock as a percentage of the inward stock has risen from 41.7% to 86.1%.⁶

While nearly 70% of the stock of FDI in Canada is from the United States, Canada's outward investment flows are now more diversified so that the stock of FDI in the United States which was 70% of all Canada's outward investment in 1986 has now fallen to 54%. New destinations for investment are Western Europe and Asia, making the MAI that much more vital to Canada's future prosperity.⁷

Inward FDI is clearly important for economic growth and employment within Canada.⁸ The employment creating effects of foreign investment in Canada are estimated by Industry Canada to be 45,000 new jobs over five years for every \$1 billion of new foreign direct

³ UNCTAD, *World Investment Report 1997*, United Nations, New York, p. 4.

⁴ UNCTAD, *World Investment Report*, 1996, p. 4 and 1997, p. 5.

⁵ UNCTAD, *World Investment Report*, 1997, p. 5.

⁶ These percentages are based on UNCTAD figures. Investment figures published by Statistics Canada show a higher percentage for 1996 but the orders of magnitude are the same regardless of which figures are used.

⁷ Statistics Canada, *Canada's International Investment Position, 1926-1996*, Cat. 67-202-XPB, Ottawa.

⁸ The stock of inward FDI is 21.7% of Canada's GDP, compared to 13.4% for Western Europe and 7.7% for the United States (UNCTAD, *World Investment Report*, 1997, p. 339-340).

investment.⁹ Examples of actual investments benefitting all regions of the country in 1995 and 1996 are shown in Exhibit 2. Industry Canada plays an important role in attracting foreign investment as well as reviewing large mergers and acquisitions.

Outward investment is sometimes seen as involving a loss of employment for the capital exporting countries. In a detailed review of the research on linkages between trade and investment, the UNCTAD World Investment Report for 1996 concludes that investment and trade are more often complementary to each other rather than substitutes.¹⁰ The relationship works in a sequential step-by-step process which varies by sectors. In services, it is often only possible to supply a market by a commercial presence; in the resource sector, a company investing abroad may export both head office services and items like machinery and equipment for the project; and in manufacturing, similar linkages exist where a foreign subsidiary imports intermediate goods from a parent company. In some instances barriers to exports make investment the only way to service foreign markets.¹¹

Because of the growing importance of services — the service sector accounts for about 70% of employment in North America — outward FDI occurs increasingly in this sector. In 1990, over 40% of the total employment associated with Canadian affiliate firms in the United States was in the service sector where exports are not a viable alternative.¹²

The example of small- and medium-sized as well as large high-tech firms illustrates how firms have combined investment with exports to service foreign markets, while at the same time expanding their base of operations in Canada. Not only do they promote knowledge intensive jobs within Canada, but their actions have spawned new firms in the region. It is not only the larger Canadian firms like Alcan, Bombardier, Nortel and Quebecor that need a stable investment climate in order for their operations to flourish with benefits flowing back to the Canadian economy.

A recent study by Industry Canada reports that receipts of income (interest and dividends) from investment abroad have risen from \$2.9 billion in 1991 to \$10.2 billion in 1996, and

⁹ Ross S. Preston and Haider M. Saiyed, *The Impact of Foreign Direct Investment on Job Creation and Economic Growth: Evidence from WEFA Canada Macro Economic Model*, study commissioned by Industry Canada and the Department of Foreign Affairs and International Trade, publication of the WEFA Group 1995.

¹⁰ UNCTAD, *World Investment Report*, 1997, p. xx-xxii.

¹¹ A study found that between 1981 and 1984 Canadian affiliates operating in the United States purchased from their parent companies in Canada approximately five times the levels of sales that the affiliates sold to their parent companies, averaging a US \$4 billion deficit from the U.S. perspective — see Alan Rugman, *Multinationals and Canada-United States Trade*, University of South Carolina Press, 1990, p. 68.

¹² Morley Gunderson and Savita Verma, "Labour-Market Implications of Outward Foreign Direct Investment," in Steven Globerman, ed., *Canadian-Based Multinationals*, University of Calgary Press, 1994, 203. Material in this volume surveys a range of studies dealing with the employment impact of outward investment. While different studies reach different conclusions, the Rapporteur, Dr. André Raynauld, former Chair of the Economic Council of Canada, reaches a conclusion (p. 461) similar to that of the *World Investment Report*, 1996.

that the performance of Canadian firms with an outward orientation is substantially higher than that of firms focusing on the domestic market.¹³

Exhibit 2

Examples of recent foreign investments in Canada

- *Investments by Toyota led to 2,400 new jobs in Ontario*
- *Ericsson helped to create 70 jobs in Quebec*
- *Merck-Frosst established a R&D center in British Columbia employing 200 persons*
- *Greenbrier Rail Cars helped create 900 jobs in Nova Scotia*
- *Stora, A Swedish pulp and paper firm invested C\$750 million in Nova Scotia creating 1,000 new construction jobs, and several hundred full-time jobs after completion of the project*

Source: DFAIT, September 9, 1997

¹³ Industry Canada, *Foreign Direct Investment: Canadian Trends, Canada, Investment Rules and the World Economy*, Report prepared by the Micro-Economic Policy Analysis Branch, November 4, 1997, p. 38-39.

APPENDIX 2

THE ROAD TO THE MAI

While countries seek investment for purposes of economic growth, investors seek certainty for their investments, fair treatment and an effective forum for the settlement of disputes. The three principal players addressing these issues have been capital exporting and capital importing countries and private investors. Over time other interests such as, labour, consumer and environmental groups have introduced their concerns. Negotiations for an investment regime have emphasized the responsibilities as well as the rights of governments and investors. Non-binding investor obligations are set out in the OECD Guidelines For Multinational Enterprises.

In pre-1940 discussions of investment agreements, interest was primarily in measures for dealing with the expropriation of assets, taxation and restrictive business practices. Negotiations leading to a postwar framework for international economic relations came to a head at the 1944 Bretton Woods, New Hampshire Conference. Forty-four countries attended including Canada. The framework proposed consisted of three pillars, the International Monetary Fund, the International Bank for Reconstruction and Development and an International Trade Organization (ITO) as a regime for both international trade and investment.¹ Due to opposition by the United States Congress, the charter of the ITO was never ratified mainly because of commitments proposed in the investment provisions. The result was a partially completed third pillar which became the 1947 GATT dealing only with trade in goods.² In some ways, all subsequent discussion regarding investment has been directed at completing the Bretton Woods architecture.

Subsequently, a number of international instruments were proposed and some adopted. Between 1948 and 1996, UNCTAD lists 73 major international instruments dealing with FDI. Some were multilateral involving members of the UN; some were regional in a geographic sense or involved a restricted group of countries such as members of the OECD; some were non-governmental involving the International Law Association, the International Chamber of Commerce, and the International Confederation of Free Trade Unions. Not all were adopted and those that were consisted of binding and non-binding

¹ These and later developments are discussed in *From Bretton Woods To Halifax and Beyond: Towards A 21st Summit for the 21st Century Challenge*, Report of the House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade on the Issues of International Financial Institutions Reforms for the Agenda of the June 1995 G-7 Halifax Summit, Ottawa, May 1995. For a history of previous negotiations, see also Michael Hart, "A Multilateral Agreement on Foreign Direct Investment. Why Now?" in P. Sauvé and D. Schwanen, eds., *Investment Rules in the Global Economy, Enhancing Market Access*, Policy Study No. 28, C.D. Howe Institute, Toronto, 1996.

² A principal concern of the ITO had been to address cartel arrangements that had existed in the interwar years.

commitments. Topics addressed by these instruments included investment and its relationship to a wide range of issues — trade and employment, arbitration of disputes, regional economic cooperation, sovereignty over natural resources, taxation of income and capital, restrictive business practices, intellectual property, fiscal incentives, trade unions, bribery and corrupt practices, technology transfer, sustainable development, performance requirements, energy and consumers.³ Business and labour, developed and developing countries, have all revealed a continuing interest in an investment regime.

From this listing, it is evident that there has been no shortage of attention paid to foreign investment in a variety of international fora. Two institutions have persevered with the issue, the United Nations, through various agencies such as UNCTAD and the ILO, and the OECD. UN-based initiatives were triggered by the Group of 77 non-aligned and mainly developing countries arising out of concern over economic dependency flowing from the operations of multinational enterprises (MNEs), and political interference in the activities of host countries. The Group of 77's aim was to develop a Code of Conduct on Transnational Corporations which would address concerns of MNEs as well as those of developed and developing countries, and which would be legally binding on signatory countries. Since the 1970s, negotiations on the Code have taken place but have never been completed.⁴

The UN and its agencies did achieve the adoption of three agreements with more limited scope, the ILO Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy in 1977, the Set of Multilaterally Agreed Equitable Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practices in 1980, and the 1985 Guidelines for Consumer Protection.

The ILO Declaration emanates from a tripartite body representing governments, employers and workers.⁵ It contains several relevant principles;

Within the labor area, the document addresses freedom of association, MNC working conditions in host countries, notification and provision of information to governments and unions on MNC operational changes (such as takeovers or production transfers), and collective bargaining practices, such as threatening production shifts to influence

³ A complete listing of these instruments, their setting, form and status can be found in UNCTAD, *World Investment Report*, 1996, p. 135-139.

⁴ A draft as of 1992 is reproduced in John H. Dunning, *Multinational Enterprises and the National Economy*, New York, Addison-Wesley 1993, p. 588-596. For a discussion of the evolution of the process, see Elizabeth Smythe, Submission to the Sub-Committee, November 24, 1997, p. 3.

⁵ The ILO was created in 1919 by the Treaty of Versailles as an agency of the League of Nations. It is now affiliated with the United Nations.

unfairly the labor-management negotiations. On more general issues, the ILO Declaration is a voluntary code. Consistent with its tripartite nature, it addresses firms and labor organizations as well as governments. State-owned as well as private firms are included in its definition of MNCs, and it supports nondiscriminatory national treatment between domestic enterprises and MNCs.⁶

In an attempt to speed up investment rule-making, the OECD countries undertook discussions for developing a set of guidelines for foreign investment and MNEs. The organization had already been active with the introduction in 1961 of a Code of Liberalization of Capital Movements and a Code of Liberalization of Current Invisible Operations. In 1976, it added a Declaration on International Investment and Multinational Enterprises.⁷

In parallel fashion, as noted, countries have also been active on a bilateral basis signing double taxation agreements and bilateral investment treaties (BITs), known in Canada as Foreign Investment Protection Agreements (FIPAs). From 1959 to 1996, the number of BITs grew from 75 to 1,330 worldwide. Sixty-two percent of the BITs in 1996 had at least one developed country as a partner, while the remainder were between developing countries and countries in transition.⁸ While the commitments contained in BITs address a similar set of issues, each is customized to a pair of countries based on individual negotiations.

Since 1989, Canada has negotiated 24 FIPAs⁹ with countries in Central Europe, Latin America, Africa and Asia and is currently negotiating agreements with 33 other countries including China and India.¹⁰ The wording of the FIPAs changed in 1994 to reflect the investment provisions of NAFTA.

⁶ John M. Kline, *International Codes and Multinational Business*, Quorum Books, London, 1985, p. 63. See also John M. Kline, "International Regulation of Transnational Business: providing the missing leg of global investment standards," *Transnational Corporations*, fall 1993, p. 153-164.

⁷ The Declaration on International Investment is a political undertaking supported by legally-binding Decisions of the Council. The Guidelines on Multinational Enterprises are non-binding standards — see UNCTAD, *World Investment Report*, 1996, p. 139. Also see OECD Working Paper, *The OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, Vol. V, No. 21, Paris, 1997.

⁸ UNCTAD, *World Investment Report*, 1997, p. 19.

⁹ FIPAs have been entered into with the Soviet Union, Argentina, Czechoslovakia, Hungary, Poland, Uruguay, Croatia, Thailand, Egypt, Barbados, Venezuela, Panama, Ecuador, Romania, Trinidad and Tobago, the Philippines, South Africa, Latvia, Ukraine, Lebanon, Armenia, Peru, Costa Rica and El Salvador.

¹⁰ Notes from address by the Honourable Sergio Marchi, Minister for International Trade to the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, Ottawa, November 4, 1997, p. 1.

In order to complete this listing of major investment commitments, mention needs to be made of the WTO in which there is an Agreement on Trade-Related Investment Measures (TRIMs), an Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPs) as well as the commercial presence provisions in the General Agreement on Trade in Services (GATS). In NAFTA, the three member countries are bound by the provisions of Chapter 11 on Investment.

APPENDIX 3

TIMING OF THE MAI NEGOTIATIONS

- 1993 Ministers of the member countries of the OECD initiate a study of the feasibility of a multilateral investment agreement.
- 1995 First consultations take place with the provinces and the private sector on possible negotiations on a Multilateral Agreement on Investment (MAI).
- Ministers from OECD countries establish a Negotiating Group with a mandate to conclude a MAI by May 1997.
- September 1995 to April 1996, the MAI Negotiating Group meets on a regular basis at OECD headquarters in Paris.
- 1996 May — The MAI Negotiating Group presents a progress report to OECD ministers.
- June 1996 to May 1997 — MAI negotiations continue at the OECD. Consultations continue with provinces and the private sector.
- 1997 May — OECD Ministers extend the mandate of the Negotiating Group, underscoring the need for more time in order to negotiate a high-quality agreement.
- September — MAI negotiations resume in Paris. Consultations with the provinces, the private sector and non-governmental organizations intensify as negotiations enter the final stages.
- 1998 April — Target date for completion of MAI negotiations.

Source: DFAIT, September 9, 1997

APPENDIX 4

MAIN PROVISIONS OF THE DRAFT CONSOLIDATION OF THE MAI WORKING TEXT

I. General Provisions

Preamble

II. Scope and Application

Definitions

Geographical Scope of Application

Application to Overseas Territories

III. Treatment of Investors and Investments

National Treatment and Most-Favoured Treatment

Transparency

Special Topics

Temporary entry, stay and work of investors and key personnel

Senior Management

Employment requirements

Performance requirements

Privatization

Monopolies/State Enterprises/Concessions

Investment Incentives

Corporate Practices

Technology R&D

Intellectual Property

Public Debt

Not lowering standards

IV. Investment Protection

General Treatment

Expropriation and Compensation

Protection from Strife

Transfers

Subrogation

Protecting Existing Investments

V. Dispute Settlement

State-State Procedures

Investor-State Procedures

VI. Exceptions and Safeguards

General Exceptions

Transactions in pursuit of Monetary and Exchange Rate Policies

Temporary Safeguard

VII. Financial Services

Prudential Measures

Recognition Arrangements

Authorization Procedures

Transparency

Information Transfer and Data Processing

Membership of Self-regulatory Bodies and Associations

Payments and Clearing Systems/Lender of Last Resort

Dispute Settlement

Definition of Financial Services

VIII. Taxation

IX. Reservations

Lodging of Country Specific Reservations

X. Relationship to Other International Agreements

Obligations under the Articles of Agreement of the International
Monetary Fund

The OECD Guidelines for Multinational Enterprises

XI. Implementation and Operation

The Preparatory Group

The Parties Group

XII. Final Provisions

Signature

Acceptance and Entry Into Force

Accession

Non-Applicability

Review

Amendment

Withdrawal

Depositary

Status of Annexes

Authentic Texts

Denial of Benefits

(...) Refers to sections in the May 1997 Draft of the Consolidated Text of the MAI made available in October 1997. The wording is preliminary and so precise definitions cannot be given.

Accession (XII) — accession is possible for any party signing the final agreement and subsequently any state or regional integration organization willing to undertake the obligations.

Carve-in/carve-out — term used by negotiators to refer to areas subject to the agreement and those excluded. Carve-out is equivalent to a general exception except for any expressly provided measure. Taxation is carved-out except for expropriation by taxation (VIII).

Chapeau — the lead in paragraph to a provision of the agreement.

Culture — undefined, but noted in French proposed general exception where culture would be defined by each country. In the NAFTA, culture is defined in terms of certain cultural industries.

Derogation — temporary measure to deviate from an obligation as in the case of safeguards.

Dispute settlement (V) — procedure used to settle disputes. State-to-state disputes propose a process that evolves from consultations to mediation or conciliation, arbitration, formation of a tribunal, a decision and procedures for non-compliance with a tribunal decision. Non-compliance can be met with measures of proportionate effect. Investor-state disputes propose a process that involves use of the competent courts or administrative tribunals of a Contracting Party.

Expropriation (IV) — acquisition or nationalization of an investment. To be undertaken with due process of law and accompanied by prompt, adequate and effective compensation.

Financial services (VII) — includes insurance, banking and other financial services.

General exceptions (VI) — these provide signatories with an exemption from all aspects of the agreement.

Investment (II.2) — assets considered as investment include an enterprise, shares, bonds, etc. The draft definition includes a wider set of assets than is considered as investment in the NAFTA.

Investment incentives — incentives should be subject to national treatment and MFN. Tax incentives are excluded.

Most-favoured nation treatment (III) — a foreign investor will be treated no less favourably than any other foreign investor.

National treatment (III) — treatment of foreign investment the same as domestic investment.

Non-discrimination — established in terms of national treatment and most-favoured nation treatment.

Performance requirements (III) — a list of measures that cannot be imposed on an investor in conjunction with the investment. The draft list approximates the TRIMs of the WTO and similar provisions in the investment chapter of NAFTA. A subsidy, incentive or “advantage” can be given to an investor on condition that the investor undertakes some performance requirement and in this case the ban on performance requirements mentioned above would not apply.

Privatization (III) — national treatment and MFN should apply to the conditions of foreign ownership arising out of the sale of state-owned assets and subsequent transactions.

Lowering standards (III) — it is inappropriate to lower environmental or labor standards in order to encourage investment. Parties are encouraged to consult in the event that this happens.

Prudential measures (VII) — measures taken with respect to financial services for the protection of investors, depositors, policyholders.

Reservations (IX) — these are taken by countries for measures that do not conform with MFN and national treatment obligations under the agreement. This provision grandfatheres existing policies and may allow them to be expanded — see Stanstill and Rollback.

Ratchet — principle under which a measure covered by a “bound” reservation, and that is amended to make it less restrictive cannot be amended subsequently to make it more restrictive.

Safeguards (VI) — temporary measures inconsistent with the obligations can be taken in the case of serious balance of payments or external financial difficulties, or difficulties associated with monetary or exchange rate policies, or for measures approved by the IMF.

Standstill and Rollback — Standstill occurs when country reservations are made and a measure cannot become more restrictive over time; it may agree to relax or remove the restriction over time in which case Rollback occurs. A party may be “bound” by its reservation which means it will not make it more restrictive but can change it by making it less restrictive and is the same as Standstill in this regard. An “unbound” reservation allows a country to maintain a non-conforming measure and to alter it in the future in any way. In NAFTA, “unbound” reservations apply to broad sectors of the economy — see Reservations.

Subsidies — see investment incentives and performance requirement.

Subnational units — state, provincial or municipal governments.

Taxation (VIII) — a carve-out applies with an exception in the case of tax measures that constitute expropriation.

Temporary entry (XIII) — permission for temporary stays and authorization to work for foreign investors and their employees. Spouses and children of investors to be allowed temporary entry.

Transparency (III) — the requirement that contracting parties make publicly available their laws, regulations, procedures, administrative rulings and judicial decisions.

Withdrawal (XII) — a Contracting Party can withdraw any time five years after signing the agreement. Investments made prior to withdrawal are covered by the agreement for another 15 years, but any new investment after withdrawal is not covered by the agreement.

APPENDIX 6

LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Meeting	Date
The Honourable Sergio Marchi Minister of International Trade	2	Tuesday, November 4, 1997
Department of Foreign Affairs and International Trade William Dymond MAI, Chief Negotiator	2 3	Tuesday, November 4, 1997 Wednesday, November 5, 1997
Industry Canada Robert Ready, Assistant Director International Investment and Services Policy	3	Wednesday, November 5, 1997
Canadian Labour Congress Bob White, President Andrew Jackson, Assistant Director Senior Economist	4	Thursday, November 6, 1997
Canadian Council for International Business Bob Keyes, Senior Vice-President (International) Canadian Chamber of Commerce Douglas Gregory, Senior Advisor International Trade and Investment IBM Canada Limited Milos Barutciski, Partner, Davies, Ward and Beck David Hecnar		
University of Toronto Alan Rugman, Professor	5	Monday, November 17, 1997
Council of Canadians Maude Barlow, National Volunteer Chairperson		
Polaris Institute Tony Clarke		
Centre for Trade Policy and Law Michael Hart, Professor, Carleton University		

Associations and Individuals	Meeting	Date
Sierra Club Robin Round, Coalition Coordinator for the Halifax Initiative	6	Tuesday, November 18, 1997
Canadian Pulp and Paper Association Steven Stinson, Director, Finance and Business Issues		
Appleton and Associates Barry Appleton, Partner		
Mining Association of Canada George Miller, President		
Canadian Conference on the Arts Keith Kelly, National Director	7	Thursday, November 20, 1997
Laval University Ivan Bernier, Professor		
Nordicity Group Peter Lyman, Cultural SAGIT		
Alliance of Cinema, Television and Radio Artists Sandy Crawley, President		
Association of Canadian Publishers Jack Stoddart, President		
Canadian Film and Television Production Association Guy Mayson, Senior Vice-President of Operations		
Society of Composers Authors and Music Publishers of Canada Bill Henderson, President Alexander Mair, Vice-President François Cousineau, Past President Paul Spurgeon, General Counsel		
Writers Union of Canada Merilyn Simonds		

Associations and Individuals	Meeting	Date
Concordia University College of Alberta Elizabeth Smythe, Professor	8	Monday, November 24, 1997
University of Toronto Robert Howse, Professor		
Canadian Institute of International Affairs Allan Sullivan, President and CEO		
Thomas and Davis Serge Fréchette		
Canadian Environmental Law Association Michelle Swenarchuk, Executive Director		
Business Council on National Issues Stuart Carre, Senior Associate on Global Trade and Investment	9	Tuesday, November 25, 1997
Canadian Federation of Agriculture Don Knoerr, Trade Representative Jennifer Higginson, Policy Analyst		
Information and Technology Association of Canada Norine Heselton, Vice-President, Policy Douglas Gregory, Senior Advisor, IBM Canada, Ltd.	9	Tuesday, November 25, 1997
Citizens Concerned About Free Trade David Orchard, Representative Marjaleena Repo, National Organizer		
Individual Hon. Paul Hellyer, P.C.		
Consumers Association of Canada Marnie McCall, Executive Director	10	Wednesday, November 26, 1997
Citizens for Public Justice Harry Kits, Executive Director Andrew Brouwer, Communications Director		

Associations and Individuals	Meeting	Date
Simon Fraser University Marjorie Griffin-Cohen, Chair, Canadian Centre for Policy Alternatives -B.C.		Wednesday, November 26, 1997
Fraser Institute Owen Lippert		
British Columbia Legislature Gordon Wilson, MLA		
International Environmental Law and Policy Howard Mann		
Government of British Columbia Ian Waddell, MLA Noel Schacter, Director, International Branch, Ministry of Employment and Investment		
Department of Foreign Affairs and In- ternational Trade William Dymond, Chief Negotiator, MAI, Blair Hankey, Associate General Counsel	11	Thursday, November 27, 1997

APPENDIX 7

LIST OF SUBMISSIONS

William M. Abram

Alison Acker

Alberni Environmental Coalition

Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists

Alliance for Public Accountability

Appleton and Associates

Association of Canadian Publishers

David Bai

Douglas Baxter

Dorothy Beckel

André Bernier

Jonathan Berry

Peter Bleyer

Douglas Boan

Cliff Boldt

Lyse Boyce

Betty Brightwell

Chester Brown

Jason Brown

Charles Burns

Business Council on National Issues

Laura Cabarrocas

Cynthia Callard

Canadian Association of Physicians for the Environment

Canadian Conference of the Arts

Canadian Council for International Business

Canadian Environmental Law Association

Canadian Federation of Agriculture

Canadian Film and Television Production Association

Canadian Institute of International Affairs

Canadian Labour Congress

Canadian Public Health Association

Canadian Pulp and Paper Association

Canadian Teachers' Federation

Centre for Research on Violence against Women and Children

Centre for Trade Policy and Law

Citizens Concerned About Free Trade

Marjorie Cohen-Griffen

Consumers Association of Canada

Terry Cottam

Council of Canadians

Sr Victoria Marie Davies, ofc

Caspar Davis

Daytimers - Unitarian Church of Vancouver

Carol Anne Deneka

Sarah Dingle

Luke Dobek

Enviro—Clare

J. Phillip Fawcett

Fernwood Books Ltd.

First Unitarian Congregation of Ottawa, Committee Concerned about MAI

John W. Foster

Sue Frazer

James T. Fyles

Cyndi Gallop

Terrell Gardner

Ian Garthshore

J. M. Gerlach

Leslie Good

Government of British Columbia

Green Party of Canada, Global Compliance Research Project

John Grogan

Mike Guther

Barrett Haldermann

Colleen Heenan

Hon. Paul Hellyer, P.C.

Lawrence L. Herman

Peggy Hope-Simpson

Len Howe

Stephen Hui

Information and Technology Association of Canada

International Institute for Sustainable Development

Edith M. Johnson

Julie Johnstone

Jubilee 2000/USA – The Other Summit USA 1997

Brooks Kind

Aaron Koleszar

Langara Students' Union

Eric LeGresley

John Loewen

J. Lydlard

Eva Lyman

Henry E. McCandless

Andrew MacDonald

Howard Mann

Helen Masters

Gabor Melli

Judyth Mermelstein

Kevin Millsip

Mining Association of Canada

Barbara Muller

Linda Murphy

National Action Committee on the Status of Women

National Centre for Sustainability

National Council of Women of Canada

National Pensioners and Senior Citizens Federation

Gerry T. Neil

Bob Nelson

Jeremy Nelson

Pam Ness

Newfoundland and Labrador Federation of Labour

Nova Scotia Public Interest Research Group

Bob Olsen

David Olsen

Ontario Veterinary College, Department of Population Medicine

Bernice Levitz Packford

Dave Patterson

Earle Peach

R. Peake

Denelda M. Pearson

Playwrights Union of Canada

Raymond J. Plourde

Polaris Institute

James Porter

Walter Robbins

Stan Robertshaw

M.F. Rodman

Robert S. Rodvik

François Rouleau

Joan Russow

Barry D. Sames

Science for Peace

Marki Sellers

Andy Shadrack

Steven Shrybman

Sierra Club of Canada

Jan Slakov

Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada (SOCAN)

Muriel Smith

N.S.G. Smith

Elizabeth Smythe

Leighton Steele

Rob Stewart

Sylvia Surette

Sara Tedford

Donavin Thompson

Mike Tourigny

University of Saskatchewan

University of Toronto

Cathy Vakil

Bill Van Iterson

John & Lesia Voth

Chris Walker

Clayton Welwood

Janice Westlund

David Weston

Caroline Wharton

Melissa Autumn White

Anne & Merv Wilkenson

C. J. Wilkinson

Windsor Area MAI – Day Coalition

Natania Wingrave

T.J. Wolfwood

Women of Faith Net Worker Society

World Vision Canada

Writers' Union of Canada

Antoni Wysocki

Fiona York

REFORM PARTY DISSENTING OPINION AIMING FOR AN AGREEMENT IN CANADA'S BEST INTERESTS

December 8, 1997

Introduction

The Reform Party supports Canada's participation in the OECD effort to construct a Multilateral Agreement on Investment that will encourage foreign investment in Canada and give protection to Canadian investment abroad. In the words of one of the witnesses to the sub-committee studying the MAI, "Investment is the lifeblood of economic development."

While we believe a good agreement will be in Canada's best interests, we acknowledge the apprehension felt by many citizens in our country. Given the amount of genuine concern around the MAI, we are perplexed that the Liberal government has not put a concerted effort into an information campaign. Many witnesses to the sub-committee commented on the need for much wider public consultation. At the least, the three weeks of hearings by the sub-committee should have been extended to include a week or more of hearings in the West.

Reform Supports Certain Principles

The Reform Party believes that the investment provisions of NAFTA have served Canada well as evidenced by the increased investment flows among the three signatories. With the exception of the lone Ethyl Corporation lawsuit against Canada, we have heard few complaints about NAFTA going too far. If anything, we have heard far more voices asking for even greater access to the markets of our partners.

The MAI is a long way from being complete. We have only been given a May 1997 draft and discussions with the chief negotiator William Dymond to help us assess the benefits and dangers of the agreement. At this stage, the best we can do is to put forward the principles we support. They are as follows:

- transparency and openness in multilateral negotiations,
- national treatment — so that each country gives the same treatment to foreign companies that it gives to domestic companies, creating a level playing field,
- investment protection — prompt and adequate compensation in the event of expropriation,

- an effective dispute settlement mechanism,
- elimination of performance requirements — so countries cannot make demands regarding job-creation and national procurement that they would not make of domestic companies,
- freedom to transfer payments and after-tax profits,
- free movement of key personnel, and
- minimal sectoral exemptions.

In order for the Reform Party to support the final MAI agreement, the Canadian government must retain its ability to maintain our social programs and healthcare, conserve our natural resources, and protect the environment and other sensitive sectors.

Furthermore, we believe the final MAI agreement should be tabled in Parliament before the government takes binding action in order for the agreement to receive full parliamentary debate in the House of Commons.

We endorse most of the recommendations contained in the sub-committee's *Study of the Multilateral Agreement on Investment* with the exception of the one on labour and multinational standards and the one on a broad exemption for culture.

Standards for Labour and Multinational Enterprises

The Reform Party believes that core labour standards and guidelines for multinationals should not be included in the body of the MAI agreement.

Although the Reform Party fully supports the labour standards at issue — the right to organize democratically, bargain collectively and strike peacefully in the absence of discrimination — we cannot support thrusting these standards onto other countries.

We would rather leave each country to develop and enforce its own standards, much the way we do in NAFTA. This will also make it more attractive for developing countries to sign on later as part of a larger multilateral investment agreement.

Furthermore, incorporating the ILO core labour standards and the OECD guidelines for multinational enterprises into the body of the text would preclude the agreement from reflecting future changes in those standards by the two bodies themselves.

Define Culture Narrowly

The Reform Party rejects the recommendation for a broad exemption for culture. Witnesses before the sub-committee expressed concern that a broad definition would

sweep the internet and future new technologies under the rubric of culture and into the protectionist net of governments.

In the words of one witness, “Some have argued that because Internet service offerings have the capability to transmit radio and television signals, they must be treated like a cultural industry. We strongly oppose this.”

We believe the protection for culture, if it must exist, should be drawn as clearly and narrowly as possible. In fact, we would prefer a cultural policy in this country which does not put successful artists and companies at risk.

It is a fallacy to think that NAFTA protects our artists and cultural industries. Every protectionist measure runs the risk of retaliation, which our NAFTA partners are expressly allowed to carry out in “equivalent effect.” That means that Canadian cultural exports can be shut out in retaliation for protectionism in other cultural spheres.

Our preference would be for a cultural policy which de-emphasizes protection and enhances “projection.”

If the final MAI wording on culture differs from that contained in NAFTA, it should be clearly stated which agreement takes precedence.

Maintain Sovereignty over the Environment

It has been difficult to assess the impact of the MAI on Canada because Canada’s list of reservations has not been made public, and because negotiations on reservations are far from complete.

The MAI must contain very strong protection for the environment. All governments signing the agreement must retain the right to pass any legislation that expressly protects the environment, with the provision that domestic and foreign enterprises are equally subject to these laws. These stipulations should cover sub-levels of governments which have jurisdiction in this area.

Investor-state dispute settlement

The investor-state dispute settlement process is another area of concern to Reform. We acknowledge that dispute settlement via a panel system gives an advantage to foreign companies in Canada and to our companies operating abroad. The domestic process faced by domestic companies is likely lengthier, more costly, and has the possibility of resulting in a different outcome.

An example in point would be an expropriation in Canada where both a Canadian and foreign company would be expropriated. The foreign company would have access to the

MAI panel with a fairly short time-frame for resolution, whereas the Canadian company would go through a lengthier process.

Although we have no solution to this inequity, we would like the negotiators to consider the problem.

Frequent references were made to the Ethyl lawsuit against the Canadian government for bringing in legislation to prohibit the importation and interprovincial trade of the gasoline additive MMT.

The previous trade minister opposed the bill before it was passed, saying that it was inconsistent with Canada's WTO and NAFTA obligations. He argued that an MMT ban could not be justified on health or environmental grounds as there was no scientific evidence to support the claim.

Had MMT been banned on true environmental grounds, we believe Ethyl would have no case today and the public would not be overly concerned about the MAI compromising Canada's sovereignty on environmental matters.

Conclusion

In conclusion, the Reform Party is a free trade party that supports liberalized trade and investment. We thus support the MAI initiative at the OECD subject to the concerns we have outlined on labour and multinational standards and culture.

NDP MINORITY REPORT ON THE MULTILATERAL AGREEMENT ON INVESTMENT (MAI)

The NDP, like many who expressed their opposition to the MAI, is not against a rules-based global economy. We believe in rules, and in the need to regulate economic activity in the public interest. We welcome the prospect of multilateral agreements and global rules that would create a world in which nations are not played off against each other, and in which no unfair advantage is taken of business, labour, the environment or government. Precisely because of this we do not believe in a rules-based global economic regime, such as that which the MAI seeks to establish, which gives special status to the rights of investors. Granting various forms of binding protection to investors while making workers, environments, societies, and cultures subservient to investor rights, to be protected only by lofty sounding, non-enforceable language in various agreements, is an example of perverse priorities. There is no urgency to protect further the rights of those who are already very powerful. Many of the global corporations who seek to further limit the power of governments to require certain behaviours of them, are already larger and more powerful economic units than many of the governments they would like to further subdue.

What is urgently needed is new forms of global governance that can hold global corporations accountable to the common good in the way that national governments were once able to discipline earlier forms of corporate activity in the interests of society. For instance, we urgently need an enforceable rules-based global economic regime that requires all countries and corporations to adhere to the core labour standards of freedom of association, free collective bargaining, prohibition of forced labour, elimination of child labour exploitation and non-discrimination in the workplace. Those who are content to complete or perfect the enshrining and enforcement of investor rights, while leaving the enforcement of corporate responsibilities and the rights of workers, the environment, and societies for another day, perhaps even another generation, have much to answer for by way of moral reasoning.

The NDP holds, therefore, that the MAI, from a social democratic point of view, is irredeemable, and that no combination of reservations and exemptions can make up for the overall unacceptability of the general provisions of the MAI, and the global corporate agenda of which it is the latest manifestation.

The MAI, by the government's own admission, is an attempt to replicate NAFTA at the level of the OECD, in the hope that the MAI itself can one day be replicated at the level of the

WTO. And NAFTA, of course, was a replication of the Canada-U.S. Free Trade Agreement. The strategy of those who have successfully advocated a liberalization of trade, investment, and services, and a limitation of the role of government that goes far beyond anything that would have been regarded as possible 15 years ago, has been to start with smaller agreements that become prototypes for larger agreements. To its everlasting shame, Canada, a country which became one of the best countries in the world by employing the power of government in a positive way to offset the inequity and injustice of the marketplace, has been a major player in the development of such prototypes. This tradition continues with the MAI. Unable to overcome, at the WTO, the objection of developing countries to a liberalised investment discipline that would hamstring the ability of their governments to make sure foreign investment actually helps rather than hinders development, the more powerful countries in the world, urged on by the international investment community, want to be able to present the MAI as an established reality that poorer countries abstain from at their peril.

The most significant and exclusive right the MAI would entrench for investors expands on a feature of NAFTA that enables investors to take governments to a dispute settlement process established by the agreement. Under the existing NAFTA investor-state dispute settlement process, US based Ethyl Corporation is demanding \$350 million dollars compensation from the Canadian government for profits lost due to the banning of the toxic gasoline additive MMT. The NDP finds this feature of NAFTA to be offensive, and therefore cannot condone its extension through the MAI. It gives corporations an inappropriate status, sets up a binding, secretive process that will have not only a legal effect, but also a “chilling” effect, by virtue of which governments may, out of fear of such litigation, refrain from environmental and other legislative actions. This “chilling” effect is enhanced by the way in which the MAI expands the definition of “expropriation” to go beyond tangible assets such as property or money to include measures “having equivalent economic effect” and for which “payment of prompt, adequate, effective compensation” is required. This expanded definition, combined with a definition of investment that is extremely broad, including investment in its pre-establishment phase, means that a comprehensive range of what are more properly regarded as domestic political choices can become the object of a binding international arbitration.

The binding investor-state arbitration is stunningly illustrative of the bias that exists within the current global corporate agenda. Neither the NAFTA, nor now the MAI, contain provisions by which a trade union could take a government to a binding dispute settlement process for violation of core labour standards. Global agreements on environmental measures to save the planet are to be voluntary. No opportunity is provided, for example, for the Sierra Club to take a government to binding dispute settlement process for violating emission standards or ozone depletion protocols. But for investors, the sky's the limit

when it comes to enforceability of their rights. Corporate responsibilities, however, as sometimes set out in various guidelines, will continue to be voluntary.

The aforementioned features of the MAI, when added to other objections that the NDP has about the agreement, such as the uncertainty about the effectiveness of reservations in protecting health-care, education and social services, the extension of national treatment to “investment incentives”, the stigmatisation of “performance requirements”, and the possibility that the provinces will also be included, give rise to an even greater objection about this affront to the flexibility of democratic decision making. The MAI would bind Canada for 20 years. Unlike even the NAFTA, which has a six month notice period for termination, MAI requires at least a 5 year period before notice can be given, followed by the requirement to honour existing obligations to existing foreign investors and companies for another 15 years. This is a feature of the MAI that would bind several Parliaments, and is so anti-democratic on the face of it that the MAI cannot be supported by the New Democratic Party of Canada.

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 9, 1997
(Meeting No. 20)

[Text]

The Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade met *in camera* at 10:16 o'clock a.m., this day, in Room 701, La Promenade Building, the Chair, Bill Graham, presiding.

Members of the Committee present: Sarkis Assadourian, Jean Augustine, Réginald Bélair, Maud Debien, Bill Graham, Gurmant Grewal, Ted McWhinney, Bob Mills, Julian Reed, Svend Robinson, Benoît Sauvageau, Bob Speller, Daniel Turp.

Acting Members present: Raymonde Folco for Colleen Beaumier; Byron Wilfert for Denis Paradis; Ivan Grose for John Cannis; André Bachand for Scott Brison.

In attendance: From Committees and Legislative Services: Richard Rumas, Committee Clerk. *From the Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament:* James Lee and Gerald Schmitz, Research Officers. *From Proteim Inc.:* Christopher Maule.

Pursuant to Standing Order 108, the Committee proceeded to consider the Report on the Multilateral Agreement on Investment of the Sub-Committee on International Trade, Trade Disputes and Investment.

It was agreed,—That the Committee authorize the printing of the dissenting opinions of the Reform Party and the New Democratic Party as appendices to this report after the signature of the Chair.

It was agreed,—That the dissenting opinions be limited to no more than three (3) pages.

It was agreed,—That the Committee print, in a bilingual format, 1,000 copies of the report.

At 11:05 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 11:12 o'clock a.m., the sitting was resumed.

The Committee resumed consideration of the Report of the Sub-Committee on International Trade, Trade Disputes and Investment on the Multilateral Agreement on Investment.

Svend Robinson moved an amendment to the recommendations.

After debate, it was negatived on recorded division.

Bob Speller moved an amendment to the recommendations.

After debate, it was agreed to by a show of hands.

Bob Speller moved,—That the Report, as amended, be adopted as the Third Report of the Committee and that the Chair of the Sub-Committee be authorized to present it to the House.

After debate, it was agreed to on recorded division.

It was agreed,—That pursuant to Standing Order 109, the Committee request that the Government table a comprehensive response to this report.

At 11:25 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Janice Hilchie
Clerk of the Committee

Svend Robinson propose un amendement aux recommandations.

Après débat, l'amendement est rejeté, avec dissidence.

Bob Speller propose un amendement aux recommandations.

Après débat, l'amendement est adopté par un vote à main levée.

Bob Speller propose,—Que le rapport, ainsi modifié, soit adopté en tant que Troisième rapport du Comité et que le président du Sous-comité soit autorisé à le présenter à la Chambre.

Après débat, la motion est adoptée avec dissidence.

Il est convenu,—Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale à son rapport.

À 11 h 25, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Janice Hilchie

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 9 DÉCEMBRE 1997

(Séance n° 20)

[Traduction]

Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui à huis clos, à 10 h 16, dans la pièce 701 de l'immeuble La Promenade, sous la présidence de Bill Graham (président).

Membres du Comité présents : Sarkis Assadourian, Jean Augustine, Réginald Bélair, Maud Debien, Bill Graham, Gurmant Grewal, Ted McWhinney, Bob Mills, Julian Reed, Svend Robinson, Benoit Sauvageau, Bob Speller, Daniel Turp.

Membres suppléants présents : Raymonde Folco pour Colleen Beaumier, Byron Wilfert pour Denis Paradis, Ivan Grose pour John Cannis, André Bachand pour Scott Brison.

Aussi présents : De la Direction des comités et des services législatifs : Richard Rumas, greffier de comité. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement* : James Lee et Gerald Schmitz, attachés de recherche. *De Proteim Inc.* : Christopher Maule.

Conformément à l'article 108 du Règlement, le Comité examine le rapport du Sous-comité du commerce, des différends commerciaux et des investissements internationaux sur l'Accord multilatéral sur l'investissement.

Il est convenu, —Que le Comité autorise l'expression des opinions dissidentes du Parti réformiste et du Nouveau Parti démocratique en annexe au présent rapport, après la signature du président.

Il est convenu, —Que les opinions dissidentes ne dépassent pas trois pages.

Il est convenu, —Que le Comité fasse imprimer 1 000 exemplaires bilingues de son rapport.

À 11 h 05, la séance est suspendue.

À 11 h 12, la séance reprend.

Le Comité reprend l'étude du rapport du Sous-comité du commerce, des différends commerciaux et des investissements internationaux sur l'Accord multilatéral sur l'investissement.

L'arbitrage exécutoire entre l'investisseur et l'Etat illustre de façon frappante le parti pris qui se retrouve dans le plan d'action mondial des entreprises. Ni l'ALENA ni l'AMI ne contiennent de dispositions permettant à un syndicat de soumettre un gouvernement à une procédure contraignante de règlement des différends pour avoir violé les normes du code du travail. Les accords mondiaux de protection de l'environnement doivent être facultatifs. Rien n'est prévu pour permettre, par exemple, au Sierra Club de soumettre un gouvernement à une procédure contraignante de règlement des différends pour avoir violé les normes du code du travail. Mais pour les investisseurs, il n'y a pas de limites lorsqu'il s'agit de faire respecter leurs droits. Les responsabilités des entreprises, cependant, qui sont parfois établies dans diverses lignes directrices, continueront d'être facultatives.

Jointes aux autres objections du NPD, comme l'incertitude au sujet de l'efficacité des réserves à protéger les soins de santé, l'éducation et les services sociaux, l'extension du traitement national aux « incitations à l'investissement », la dévalorisation des « prescriptions de résultats » et la possibilité que les provinces soient également assujetties à l'accord, les dispositions précitées de l'AMI donnent lieu à une objection encore plus grande concernant cet affront à la flexibilité du processus décisionnaire démocratique. L'AMI engagerait le Canada pour 20 ans. Alors que l'ALENA peut être résilié sur préavis de six mois, l'AMI prévoit un préavis d'au moins cinq ans assorti de l'obligation de respecter les obligations contractées envers les entreprises et les investisseurs étrangers pendant encore 15 ans. Il s'agit là d'une disposition qui engagerait plusieurs législatures et qui est si manifestement antidémocratique que le Nouveau Parti démocratique du Canada ne saurait appuyer l'AMI.

Le NPD soutient donc que l'AMI, d'un point de vue social-démocrate, est injustifiable et qu'aucune combinaison de réserves et d'exemptions ne saurait compenser l'inacceptabilité globale de ses dispositions générales et du plan d'action global des entreprises dont il est la dernière manifestation en date.

L'AMI, de l'aveu même du gouvernement, est une tentative pour reconstituer l'ALENA au niveau de l'OCDE dans l'espoir qu'il pourra un jour être reconstitué au niveau de l'OMC. Et l'ALENA, bien entendu, est une reconstitution de l'Accord de libre-échange canado-américain. La stratégie de ceux qui plaident avec succès pour la libéralisation des échanges, des investissements et des services et pour une limitation du rôle de l'État d'une ampleur inconcevable il y a 15 ans consiste à faire signer de petits accords qui deviennent les prototypes d'accords plus ambitieux. À sa honte éternelle, le Canada, un pays qui est devenu l'un des meilleurs pays au monde en employant de façon positive le pouvoir de l'État pour compenser l'injustice du marché, a joué un rôle de premier plan dans l'élaboration de ces prototypes. Cette tradition se poursuit avec l'AMI. Incapable, au niveau de l'OMC, de contrer l'objection des pays en développement à une discipline d'investissement libéralisée qui paralysait leur aptitude à s'assurer que l'investissement étranger contribue au développement au lieu de l'entraver, les pays les plus puissants du monde, à l'instigation de la collectivité internationale des investisseurs, veulent pouvoir présenter l'AMI comme une réalité établie dont les pays pauvres s'abstiennent à leur péril.

Le droit le plus important et le plus exclusif que l'AMI garantirait aux investisseurs s'inspire d'une disposition de l'ALENA qui permet aux investisseurs de soumettre les gouvernements à la procédure de règlement des différends prévue. En vertu de la procédure de règlement des différends entre l'investisseur et l'État établie par l'ALENA, la Ethyl Corporation des États-Unis demande au gouvernement du Canada une indemnisation de 350 millions de dollars au titre des bénéfices qu'elle a perdus par suite de l'interdiction du MMT, additif toxique de l'essence. Comme le NPD trouve scandaleuse cette disposition de l'ALENA, il ne peut pas en approuver l'extension par le truchement de l'AMI. Elle donne aux entreprises un statut indu, établit une procédure contraignante et secrète qui aura non seulement un effet juridique, mais un effet paralysant sur les gouvernements puisqu'ils s'abstiendront peut-être, pour éviter de tels litiges, de prendre des mesures législatives en matière d'environnement, entre autres. Cet effet paralysant est aggravé par la façon dont l'AMI élargit la définition d'«expropriation» de façon à englober non seulement les actifs corporels comme les biens immobiliers ou l'argent, mais des mesures «ayant un effet économique équivalent» et pour lesquelles «le paiement d'un dédommagement prompt, adéquat et efficace» est exigé. Cette définition élargie jointe à une définition extrêmement large de ce qu'est un investissement, qui comprend l'investissement dans sa phase de préétablissement, signifie qu'un large éventail de ce qu'on peut considérer vraiment comme des choix politiques intérieurs peuvent être assujettis à un arbitrage international exécutoire.

RAPPORT MINORITAIRE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE CONCERNANT L'ACCORD MULTILATÉRAL SUR L'INVESTISSEMENT (AMI)

À l'instar de tous ceux qui ont exprimé leur opposition à l'AMI, le NPD ne s'oppose pas à une économie mondiale à base de règles. Nous croyons dans les règles et dans la nécessité de régir l'activité économique dans l'intérêt public. Nous voyons d'un bon oeil l'avènement d'accords multilatéraux et de règles internationales capables de créer un monde où on ne dresse pas les pays les uns contre les autres et où on ne tire pas d'avantage indu des entreprises, des travailleurs, de l'environnement ou des pouvoirs publics. C'est justement pourquoi nous ne croyons pas dans un régime économique mondial à base de règles comme celui que l'AMI cherche à établir parce qu'il accorde un statut particulier aux droits des investisseurs. L'octroi aux investisseurs de diverses formes de protection impérative et la subordination des travailleurs, de l'environnement, des sociétés et des cultures aux droits des investisseurs en s'en remettant, pour leur protection, à de belles phrases rédigées en des termes impossibles à appliquer insérées dans divers accords témoignent de priorités perverses. Il n'y aucune raison urgente de protéger davantage les droits de ceux qui sont déjà très puissants. Un grand nombre des entreprises internationales qui cherchent à limiter le pouvoir des gouvernements afin d'exiger d'eux certains comportements sont déjà des unités économiques plus grandes et plus puissantes que bon nombre des gouvernements qu'ils souhaitent asservir encore plus.

Ce qu'il faut de toute urgence, ce sont de nouvelles formes de gouvernance mondiale capables de tenir les entreprises internationales comptables du bien commun de la même façon que les gouvernements nationaux étaient jadis capables de discipliner les formes antérieures de l'activité des entreprises dans l'intérêt de la société. Par exemple, nous avons besoin de toute urgence d'un régime économique mondial à base de règles qui les pays comme les entreprises à respecter les normes du travail fondamentales que sont la liberté d'association, la libre négociation collective, l'interdiction du travail forcé, l'élimination de l'exploitation des enfants et la non-discrimination en milieu de travail. Ceux qui se contentent de parachèver ou de perfectionner la protection et le respect des droits des investisseurs quitte à obliger les entreprises à remplir leurs responsabilités et à faire respecter les droits des travailleurs, de l'environnement et des sociétés plus tard et même à s'en décharger sur une autre génération doivent s'interroger sérieusement sur leur raisonnement moral.

adopter des lois qui protègent expressément l'environnement à condition que les entreprises nationales et étrangères y soient assujetties également. Ces stipulations pourraient s'appliquer aux gouvernements infrarégionaux qui ont des pouvoirs en matière d'environnement.

Le règlement des différends entre les investisseurs et l'État

La procédure de règlement des différends entre les investisseurs et l'État est un autre sujet de préoccupation pour le Parti réformiste. Nous reconnaissons qu'une procédure de règlement des différends fondée sur un système de comités confère un avantage aux sociétés étrangères qui opèrent au Canada et aux sociétés canadiennes qui opèrent à l'étranger. La procédure nationale dont relèvent les sociétés nationales est susceptible d'être plus longue et plus coûteuse et risque de ne pas donner les mêmes résultats.

Prenons le cas de l'expropriation au Canada d'une société canadienne et d'une société étrangère. La société étrangère aurait accès à la procédure de règlement des différends sensiblement plus rapide de l'AMI alors que les délais pourraient être beaucoup plus longs pour la société canadienne.

Bien que nous n'ayons pas de solution à cette iniquité, nous aimerions que les négociateurs se penchent sur le problème.

Il a souvent été question de l'action que la Ethyl Corporation a intentée contre le gouvernement canadien à cause de la loi qu'il a fait adopter interdisant l'importation et le commerce interprovincial de l'additif pétrolier MMT.

L'ancien ministre du Commerce s'est opposé au projet de loi parce qu'il estimait qu'il était incompatible avec les obligations du Canada dans le cadre de l'OMC et de l'ALENA. Il soutenait qu'il était impossible, faute de données scientifiques probantes, de justifier l'interdiction du MMT sur le plan de la santé et de l'environnement.

Si l'interdiction du MMT était fondée sur de solides raisons environnementales, nous croyons que la Ethyl Corporation serait aujourd'hui dépourvue d'arguments et que le public canadien ne craindrait pas outre mesure que l'AMI compromette la souveraineté du Canada sur l'environnement.

Conclusion

En conclusion, le Parti réformiste est un parti libre-échangiste qui appuie la libéralisation du commerce et de l'investissement. Nous appuyons donc l'initiative de l'AMI dans le cadre de l'OCDE sous réserve des préoccupations que nous avons exprimées concernant les normes du travail et les sociétés multinationales ainsi que la culture.

En outre, l'inclusion dans le corps de l'AMI des normes de travail fondamentales de l'OT et des lignes directrices de l'OCDE à l'intention des sociétés multinationales empêcherait d'y apporter les modifications que décideront eux-mêmes d'y apporter les deux organismes.

Une définition étroite de la culture

Le Parti réformiste rejette la recommandation en faveur d'une exemption globale de la culture. Des témoins du sous-comité ont déclaré craindre qu'une définition large ait pour effet de ranger l'Internet et les autres nouvelles technologies sous la rubrique de la culture et dans le filet protectionniste des gouvernements.

Voici ce que l'un d'entre eux a déclaré : « Certains soutiennent que, comme les services de l'Internet offrent la capacité de transmettre les signaux de radio et de télévision, ils doivent être traités comme une industrie culturelle. Nous nous opposons fermement à cela. »

Nous croyons que le dispositif de protection de la culture, s'il doit y en avoir un, doit être conçu aussi clairement et étroitement que possible. En fait, nous préférons pour le Canada une politique culturelle qui ne met pas en péril les artistes et les entreprises qui réussissent.

Il est faux de croire que l'ALENA protège nos artistes et nos industries culturelles. Toutes les mesures protectionnistes risquent de déclencher des représailles que nos partenaires sont expressément autorisés à prendre jusqu'à concurrence d'un « effet équivalent ». Ce qui veut dire que les exportations culturelles canadiennes peuvent être refouées en représailles à des mesures protectionnistes prises dans d'autres sphères culturelles.

Nous préférons une politique culturelle qui met l'accent moins sur la protection que sur le « rayonnement ». Si les dispositions finales de l'AMI en matière de culture diffèrent de celles de l'ALENA, il faudrait préciser quel accord a préséance sur l'autre.

Le maintien de la souveraineté sur l'environnement

Il est difficile d'évaluer l'impact de l'AMI sur le Canada parce que les réserves du Canada n'ont pas été rendues publiques et que les négociations à leur sujet sont loin d'être terminées.

L'AMI doit contenir de très solides dispositions en matière de protection de l'environnement. Tous les gouvernements signataires doivent conserver le droit de faire

Nous aimerions mieux laisser chaque pays élaborer et mettre en oeuvre ses propres normes comme nous avons le loisir de le faire dans le cadre de l'ALENA. De cette manière, les pays en développement seront plus enclins à signer plus tard un accord multilatéral plus large sur l'investissement.

Bien que le Parti réformiste appuie les normes du travail en question, à savoir le droit de se syndicaliser démocratiquement, de négocier collectivement et de faire la grève paisiblement en l'absence de discrimination, il estime qu'il ne convient pas de les imposer aux autres pays.

Le Parti réformiste croit qu'il ne convient pas d'inclure dans le corps de l'AMI les normes et les lignes directrices fondamentales en matière de travail à l'intention des sociétés multinationales.

Les normes du travail et les sociétés multinationales

Nous appuyons la plupart des recommandations que le sous-comité formule dans *Étude de l'Accord multilatéral sur l'investissement* à l'exception de celle qui traite des normes du travail et des sociétés multinationales et de celle qui porte sur l'exemption globale de la culture.

En outre, nous croyons que la version finale de l'AMI devrait être déposée au Parlement avant que le gouvernement ne prenne des engagements fermes afin qu'elle fasse l'objet d'un débat approfondi à la Chambre des communes.

Pour que le Parti réformiste puisse appuyer la version finale de l'AMI, le gouvernement canadien doit conserver son aptitude à maintenir nos programmes sociaux et notre système de santé, conserver nos ressources naturelles et protéger l'environnement d'autres secteurs sensibles.

- des exemptions sectorielles minimales.
- la libre circulation du personnel clé;
- la liberté de transférer des paiements et des profits après impôt;
- l'élimination des prescriptions de résultats - de façon à empêcher les pays d'imposer aux entreprises étrangères des exigences en matière de création d'emplois et de marchés publics dont sont exonérées les entreprises nationales;
- une procédure efficace de règlement des différends;
- la protection des investissements - indemnisation prompte et adéquate en cas d'expropriation;

OPINION DISSIDENTE DU PARTI RÉFORMISTE POUR UN ACCORD QUI SERT AU MIEUX LES INTÉRÊTS DU CANADA

8 décembre 1997

Introduction

Le Parti réformiste est en faveur de la participation du Canada aux efforts de l'OCDE pour bâtir un Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) qui encourage l'investissement étranger au Canada et protège les investissements canadiens à l'étranger. Pour le dire comme un des témoins du sous-comité chargé d'étudier l'AMI, «l'investissement est le moteur du développement économique».

Nous croyons qu'un bon accord servira au mieux les intérêts du Canada, mais nous reconnaissons qu'il inspire une certaine appréhension à bon nombre de nos concitoyens. Étant donné l'ampleur des inquiétudes légitimes que suscite l'AMI, nous comprenons mal pourquoi le gouvernement libéral n'a pas consacré d'efforts concertés à une campagne d'information. Beaucoup des témoins du sous-comité ont parlé du besoin de tenir des consultations publiques beaucoup plus larges. À tout le moins, les trois semaines d'audiences du sous-comité auraient dû comporter une quatrième semaine ou plus d'audiences dans l'Ouest.

Le Parti réformiste appuie certains principes

Le Parti réformiste croit que les dispositions de l'ALÉNA en matière d'investissement ont bien servi le Canada comme en témoigne l'augmentation des flux d'investissement entre les trois pays signataires. Mise à part l'action intentée par la Ethyl Corporation contre le Canada, nous avons entendu peu de gens se plaindre que l'ALÉNA va trop loin. À vrai dire, nous avons entendu beaucoup plus de gens réclamer un accès encore meilleur aux marchés de nos partenaires.

L'AMI est loin d'être complet. Nous avons dû en évaluer les avantages et les dangers sur la foi seulement d'un projet de mai 1997 et de discussions avec le négociateur en chef William Dymond. À ce stade, le mieux que nous puissions faire, c'est de préciser les principes que nous appuyons. Les voici :

- la transparence et l'ouverture des négociations multilatérales;
- le traitement national - de manière que chaque pays traite les entreprises étrangères comme il traite les entreprises nationales en uniformisant les règles du jeu;

Bill Van Iterson
Vision mondiale Canada
John & Lesia Voth
Chris Walker
Clayton Welwood
Janice Westlund
David Weston
Caroline Wharton
Melissa Autumn White
Anne & Merv Wilkenson
C. J. Wilkinson
Windsor Area MAI-Day Coalition
Natania Wingrave
T.J. Wolfwood
Women of Faith Net Worker Society
Antoni Wysocki
Fiona York

M.F. Rodman
Robert S. Rodvik
François Rouleau
Joan Russow
Barry D. Sames
Science et paix
Marki Sellers
Andy Shadrack
Steven Shrybman
Jan Slakov
Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (SOCAN)

Muriel Smith

N.S.G. Smith

Elizabeth Smythe

Leighton Steele

Rob Stewart

Sylvia Surette

Sara Tedford

Donavin Thompson

Mike Tourigny

Union des écrivains du Canada

Université de Saskatchewan

Université de Toronto

Cathy Vakil

Gabor Melli

Judyth Mermelstein

Kevin Millsip

Barbara Muller

Linda Murphy

National Centre for Sustainability

Gerry T. Neil

Bob Nelson

Jeremy Nelson

Pam Ness

Nova Scotia Public Interest Research Group

Bob Olsen

David Olsen

Ontario Veterinary College, Department of Population Medicine

Bernice Levitz Packford

Parti Vert du Canada, Global Compliance Research Project

Dave Patterson

Earle Peach

R. Peake

Denelda M. Pearson

Raymond J. Plourde

James Porter

Walter Robbins

Stan Robertshaw

Colleen Heenan
Hon. Paul Hellyer, P.C.
Lawrence L. Herman
Peggy Hope-Simpson
Len Howe
Stephen Hui
Institut canadien des affaires internationales
Institut Polaris
International Institute for Sustainable Development
Edith M. Johnson
Julie Johnstone
Jubilee 2000/USA — The Other Summit USA 1997
Brooks Kind
Aaron Koleszar
Langara Students' Union
Le Conseil national des femmes du Canada
Eric LeGresley
John Loewen
J. Lydlard
Eva Lyman
Henry E. McCandless
Andrew MacDonald
Howard Mann
Helen Masters

Carol Anne Deneka

Sarah Dingle

Luke Dobek

Enviro-Clare

J. Phillip Fawcett

Fédération canadienne de l'agriculture

Fédération canadienne des enseignantes

Fédération du travail de Terre-Neuve et du Labrador

Fédération nationale des retraités et citoyens âgés

Fernwood Books Ltd.

First Unitarian Congregation of Ottawa, Committee Concerned about MAI

John W. Foster

Sue Frazer

James T. Fyles

Cyndi Gallop

Terrell Gardner

Ian Garthshore

J. M. Gerlach

Leslie Good

John Grogan

Gouvernement de la Colombie-Britannique

Mike Guther

Barrett Haldermann

Douglas Boan

Cliff Boldt

Lyse Boyce

Betty Brightwell

Chester Brown

Jason Brown

Charles Burns

Laura Cabarrocas

Cynthia Callard

Canadian Association of Physicians for the Environment

Centre de la politique sur l'échange et la loi

Centre for Research on Violence Against Women and Children

Citizens Concerned About Free Trade

Club Sierra de Canada

Comité canadien d'action sur le statut de la femme

Marjorie Cohen-Griffen

Conseil des Canadiens

Conférence canadienne des arts

Congrès du Travail du Canada

Conseil canadien des chefs d'entreprise

Conseil canadien pour le commerce international

Terry Cottam

Sr Victoria Marie Davies, osf

Caspar Davis

William M. Abram

Allison Acker

Alberni Environmental Coalition

Alliance des artistes du cinéma, de la télévision et de la radio

Alliance for Public Accountability

Appleton et Associés

Association canadienne de production de film et télévision

Association canadienne de santé publique

Association canadienne du droit de l'environnement

Association canadienne des réalisateurs de film et de télévision

Association canadienne des pâtes et papiers

Association de l'information et de la technologie du Canada

Association des consommateurs du Canada

Association des éditeurs canadiens

Association minière du Canada

David Bai

Douglas Baxter

Dorothy Beckel

André Bernier

Jonathan Berry

Peter Bleyer

Associations et particuliers	Séance	Date
------------------------------	--------	------

«Citizens Concerned About Free Trade»
David Orchard, représentant
Marjaleena Repo, organisatrice nationale

À titre personnel

9 Le mardi 25 novembre 1997 L'hon. Paul Hellyer, c.p.

Association des consommateurs du Canada

Marnie McCall, directrice général

«Citizens for Public Justice»

Harry Kits, directeur général

Andrew Brouwer, directeur des

Communications

Université Simon Fraser

Marjorie Griffin-Cohen, Chair,

Centre canadien de politiques

alternatives, C.-B.

Institut Fraser

Owen Lippert

Assemblée législative de la Colombie-Britannique

Gordon Wilson, député

«International Environmental Law and Policy»

Howard Mann

Gouvernement de la

Colombie-Britannique

Ian Waddell, député

Noel Schacter, directeur, Direction

internationale, ministère de l'Emploi

et des Investissements

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

William Dymond, AML, Négociateur en

chef

Blair Hankey, conseiller juridique

11 Le jeudi 27 novembre 1997

Associations et particuliers	Séance	Date
------------------------------	--------	------

Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique

7 Le jeudi 20 novembre 1997

Bill Henderson, président
Alexander Mair, vice-président
François Cousineau, ancien président
Paul Spurgeon, avocat

«Writers Union of Canada»

Marilyn Simonds

Collège universitaire Concordia de l'Alberta

8 Le lundi 24 novembre 1997

Elizabeth Smythe, professeur

Université de Toronto

Robert Howse, professeur

Institut canadien des Affaires internationales

Allan Sullivan, président et chef de la Direction

«Thomas and Davis»

Serge Frechette

Association canadienne du droit de l'environnement

Michelle Swenarchuk, directrice générale

Conseil canadien des chefs d'entreprise

Stuart Carre, conseiller principal, Commerce international et investissement

Fédération canadienne de l'agriculture

Don Knoerr, représentant commercial
Jennifer Higginson, analyste de politique

Association canadienne de la technologie et de l'information

Norine Heseltin, vice-président, Politiques
Douglas Gregory, conseiller principal, IBM Canada Ltée

Associations et particuliers	Séance	Date
------------------------------	--------	------

Centre de droit et politique commerciale
 Michael Hart, professeur, Université Carleton
 6 Le lundi 17 novembre 1997

Sierra Club
 Robin Round, coordonnateur de la coalition pour l'initiative de Halifax
 6 Le mardi 18 novembre 1997

Association canadienne des pâtes et papiers
 Steven Stinson, directeur, Questions financières et commerciales

Appleton and Associates
 Barry Appleton, partenaire

Association minière du Canada
 George Miller, président

Conférence canadienne des arts
 Keith Kelly, directeur général
 7 Le jeudi 20 novembre 1997

Université Laval
 Ivan Bernier, professeur

Groupe Nordicity
 Peter Lyman, GCSCF, culture

Alliance des artiste du cinéma, de la télévision et de la radio
 Sandy Crawley, président

Association des éditeurs canadiens
 Jack Stoddart, président

Association canadienne des réalisateurs de films et de télévision
 Guy Mayson, vice-président principal de l'exploitation

Association des éditeurs de magazines canadiens
 Terry Malden, vice-président principal de l'exploitation, MacLean Hunter

ANNEXE 6

LISTE DES TÉMOINS

Associations et particuliers	Séance	Date
------------------------------	--------	------

L'honorable Sergio Marchi
Ministre du Commerce international

Du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
William Dymond
AMI, Négociateur en chef

Industrie Canada

Robert Ready, directeur adjoint, Politique sur l'investissement international et les services

Congrès du Travail du Canada

Bob White, président
Andrew Jackson, directeur adjoint, économiste principal

Conseil canadien pour le commerce international

Bob Keyes, vice-président principal (international), Chambre du commerce du Canada
Douglas Gregory, conseiller principal, Commerce international et investissement
IBM Canada Limité
Milos Barutciski, associé; Davies, Ward et Beck
David Hecnar

Université de Toronto
Alan Rugman, professeur

Conseil des Canadiens
Maude Barlow, présidente nationale des bénévoles

Polaris Institute
Tony Clarke

Retrait (XII) — Cinq ans après la signature de l'accord, toute partie peut s'en retirer. Les investissements effectués avant le retrait sont couverts pendant une période supplémentaire de quinze ans, mais un investissement effectué après le retrait n'est pas couvert par l'accord.

Séjour temporaire (XIII) — Permis de séjour temporaire et autorisation de travail accordée aux investisseurs étrangers et à leurs employés. Le séjour temporaire s'applique au conjoint et aux enfants de l'investisseur.

Services financiers (VII) — Assurances, services bancaires et autres services financiers.

Statu quo et démantèlement — On parle de statu quo lorsqu'un pays formule des réserves et que la mesure ne peut devenir plus restrictive; si le pays décide d'assouplir la mesure ou de l'éliminer, on parle alors de démantèlement. Une réserve peut être «consolidée» de sorte que la partie concernée ne peut pas la rendre plus restrictive, mais elle peut la modifier en la rendant moins restrictive, ce qui correspond au statu quo. Une réserve «non consolidée» permet au pays de maintenir une mesure non conforme et de la modifier par la suite comme il l'entend. Dans l'ALENA, les réserves non consolidées s'appliquent à de vastes secteurs de l'économie. (Voir Réserves)

Subventions — Voir Incitations à l'investissement et Obligations de résultats.

Traitement national (III) — Traitement des investissements étrangers comme les investissements nationaux.

Traitement non discriminatoire — S'applique au traitement national et au régime de la nation la plus favorisée.

Transparence (III) — Les parties contractantes sont tenues de rendre publics leurs lois, règlements, procédures, décisions administratives et décisions des tribunaux.

Incitations à l'investissement — Les incitations devraient être assujetties au traitement national et au régime de la NPF. Les incitations fiscales sont exclues.

Inclusion/exclusion — Termes employés par les négociateurs pour désigner les domaines couverts par l'accord et les domaines exclus. L'exclusion est l'équivalent d'une exception générale sauf pour les mesures expressément prévues par l'accord. La fiscalité est exclue sauf pour les expropriations par des mesures fiscales (VIII).

Investissements (II.2) — Sont considérées comme des actifs, une entreprise, des actions, des obligations, etc. La définition provisoire comprend un ensemble plus vaste d'actifs que ce qui est considéré comme un investissement dans l'ALENA.

Mesures prudentielles (VII) — Mesures prises relativement aux services financiers pour la protection des investisseurs, déposants et titulaires de polices.

Nation la plus favorisée (III) — Un investisseur étranger doit être traité aussi bien qu'un autre investisseur étranger.

Obligations de résultat (III) — Liste de mesures qui ne peuvent être imposées à un investisseur relativement à un investissement. La liste provisoire ressemble aux mesures concernant les investissements liés au commerce (MIP) de l'OMC et aux dispositions correspondantes du chapitre de l'ALENA sur les investissements. Une subvention, une incitation ou un «avantage» peut être accordé à un investisseur à condition que celui-ci se soumette à des obligations de résultat; à ce moment-là, l'interdiction d'obligations de résultats dont il est question ne s'appliquerait pas.

Privatisation (III) — Le traitement national et le régime de la NPF devraient s'appliquer aux conditions de propriété étrangère découlant de la vente d'actifs nationaux et des opérations subséquentes.

Règlement des différends (V) — Procédure de règlement des différends. Pour les différends entre États, une procédure en plusieurs étapes est proposée : consultations, médiation ou conciliation, arbitrage, constitution d'un tribunal, décision et procédure en cas de non-observation de la décision d'un tribunal. La non-observation peut donner lieu à des mesures ayant un effet proportionné. Pour les différends entre investisseurs et États, la procédure proposée comprend le recours aux tribunaux compétents ou aux tribunaux administratifs d'un État contractant.

Réserves (IX) — Formulées par des pays à l'égard de mesures qui ne sont pas conformes aux obligations du régime de la NPF ou du traitement national en vertu de l'accord. Cette disposition protège les politiques existantes et peut même éventuellement permettre d'en élargir la portée. (Voir Statu quo et démantèlement.)

ANNEXE 5

GLOSSAIRE

[...] Les termes renvoient aux articles de la version de mai 1997 du Texte consolidé de l'AMI qui est daté d'octobre 1997. Le texte étant provisoire, il n'est pas possible de fournir des définitions exactes.

Abaissement des normes (III) — Il n'est pas considéré comme acceptable d'abaisser les normes environnementales ou du travail pour attirer des investissements. Si cela se produit, les parties sont invitées à se consulter.

Adhésion (XII) — Peut adhérer à l'accord tout signataire de l'accord définitif et par la suite tout État ou organisation d'intégration économique régionale qui est prêt à en accepter les obligations.

Autorités provinciales — Gouvernements régionaux, provinciaux ou municipaux.

Chapeau — Désigne le paragraphe de tête d'une disposition de l'accord.

Crémallière — Principe en vertu duquel une mesure qui est visée par une réserve consolidée et qui est modifiée pour la rendre moins restrictive ne peut être modifiée par la suite pour la rendre plus restrictive.

Culture — Non définie, mais prévue dans l'exception générale proposée par la France où la culture serait définie par chaque pays. Dans l'ALENA, la culture est définie comme englobant certaines industries culturelles.

Dérivation — Mesure temporaire permettant de se soustraire à une obligation, comme des garanties.

Exceptions générales (IV) — Prévoient pour les signataires des exemptions s'appliquant à tous les aspects de l'accord.

Expropriation (IV) — Acquisition ou nationalisation d'un investissement. Doit être effectuée conformément aux règles du droit et accompagnée du prompt versement d'une indemnité adéquate et effective.

Fiscalité (VIII) — Les exclusions s'appliquent sauf dans le cas où des mesures fiscales constituent une expropriation.

Garanties (VI) — Des mesures temporaires qui ne sont pas conformes aux obligations peuvent être prises en cas de graves difficultés de balance des paiements ou de problèmes financiers ou extérieurs, ou de difficultés liées à une politique monétaire ou de taux de change, ou pour des mesures approuvées par le FMI.

VI. Exceptions et sauvegardes	Exceptions générales Transactions relatives à l'application de la politique monétaire et de politiques relatives aux taux de change Sauvegarde temporaire
VII. Services financiers	Mesures prudentielles Accords d'acceptation Procédures d'autorisation Transparence Transferts d'information et traitement des données Appartenance à des organismes et associations d'autoréglementation Systèmes de paiements et de compensation/prêteur de dernier recours Règlement des différends Définition des services financiers
VIII. Fiscalité	
IX. Réserves	Dépôt de réserves par pays
X. Rapports avec d'autres accords internationaux	Obligations aux termes des statuts du Fonds monétaire international Les lignes directrices de l'OCDE relatives aux sociétés multinationales
XI. Mise en oeuvre et fonctionnement	Le groupe préparatoire Le groupe des parties
XII. Dispositions finales	Signature Adoption et entrée en vigueur Accession Non-application Examen Modification Retrait Dépositaire Statut des annexes Textes authentiques Refus des avantages

ANNEXE 4

TABLE DES MATIÈRES DU TEXTE CONSOLIDÉ DE L'AMI

I.	Dispositions générales	
II.	Portée et application	
	Preamble	
	Définitions	
	Portée géographique	
	Application aux territoires outre-mer	
III.	Traitement des investisseurs et des investissements	
	Traitement national et régime de la nation la plus favorisée	
	Transparence	
	Sujets spéciaux	
	Séjour temporaire et travail des investisseurs et du personnel clé	
	Personnel de haute direction	
	Conditions d'emploi	
	Conditions de résultat	
	Privatisation	
	Monopoles/entreprises d'Etat/concessions	
	Incitations à l'investissement	
	Usages des sociétés	
	R-D dans le domaine des technologies de pointe	
	Propriété intellectuelle	
	Dette publique	
	Non-abaissement des normes	
IV.	Protection des investissements	
	Traitement général	
	Expropriation et indemnisation	
	Protection contre les conflits	
	Transferts	
	Subrogation	
	Protection des investissements existants	
V.	Règlement des différends	
	Procédures relatives aux différends entre Etats	
	Procédures relatives aux différends entre investisseurs et Etats	

ANNEXE 3

CHRONOLOGIE DES NÉGOCIATIONS DE L'AMI

- 1993 Les ministres des pays membres de l'OCDE amorcent une étude sur la faisabilité d'un accord multilatéral sur l'investissement.
- 1995 Une première série de consultations a lieu avec les provinces et le secteur privé concernant la négociation éventuelle d'un accord multilatéral sur l'investissement (AMI).
- Les ministres des pays de l'OCDE établissent un groupe de négociation ayant le mandat de conclure un AMI pour mai 1997.
- De septembre 1995 à avril 1996, le Groupe de négociation se réunit de façon régulière au siège de l'OCDE, à Paris.
- 1996 Mai — Le Groupe de négociation présente un rapport d'étape aux ministres de l'OCDE.
- De juin 1996 à mai 1997, les négociations sur l'AMI se poursuivent à l'OCDE. Les consultations se poursuivent avec les provinces et le secteur privé.
- 1997 Mai — Les ministres de l'OCDE prolongent le mandat du Groupe de négociation, reconnaissant qu'il faut plus de temps pour parvenir à un accord de grande qualité.
- Septembre — Les consultations avec les provinces, le secteur privé et les organisations non gouvernementales s'intensifient alors que les négociations en sont aux derniers stades.
- 1998 Avril — Date-cible pour l'achèvement des négociations sur l'AMI.

Source : MAECI, 9 septembre 1997

pays en voie de développement et des pays en transition⁸. S'il est vrai que les engagements contenus dans les TBI portent toujours sur des questions analogues, chaque entente est négociée individuellement et taillée sur mesure pour les deux pays signataires.

Depuis 1989, le Canada a conclu 24 accords sur la protection des investissements étrangers⁹ avec des pays d'Europe centrale, d'Amérique latine, d'Afrique et d'Asie. Il négocie actuellement des ententes avec 33 autres pays, dont la Chine et l'Inde¹⁰. Le libellé de ces accords a été modifié en 1994 de manière à tenir compte des dispositions de l'ALENA sur l'investissement.

Pour compléter cette énumération des principaux engagements en matière d'investissement, il importe de citer l'OMC, au sein de laquelle ont été conclus l'Accord sur les aspects liés au commerce des mesures concernant les investissements (TRIM), et l'Accord sur les aspects de la propriété intellectuelle liés au commerce (TRIP), ainsi que les dispositions sur la présence commerciale contenue dans l'Accord général sur le commerce des services (GATS). Les trois pays membres de l'ALENA sont liés par les dispositions du chapitre 11 qui porte sur l'investissement.

8 CNUCED, *Rapport sur l'investissement dans le monde*, 1997, p. 19.

9 Le Canada a conclu des accords sur la protection des investissements étrangers avec l'Union soviétique, l'Argentine, la Tchécoslovaquie, la Hongrie, la Pologne, l'Uruguay, la Croatie, la Thaïlande, l'Égypte, la Barbade, le Venezuela, le Panama, l'Équateur, la Roumanie, la Trinité-et-Tobago, les Philippines, l'Afrique du Sud, la Lettonie, l'Ukraine, le Liban, l'Arménie, le Pérou, le Costa Rica et l'El Salvador.

10 Notes sur une allocution de l'honorable Sergio Marchi, ministre du Commerce international, devant le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, Ottawa, 4 novembre 1997, p. 1.

convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives, en 1980, et les principes directeurs de 1985 sur la protection des consommateurs.

La Déclaration de l'OIT émane d'un organe tripartite représentant les gouvernements, les employeurs et les travailleurs⁵. Elle contient plusieurs principes intéressants :

En ce qui concerne la main-d'œuvre, le document traite de la liberté d'association, des conditions de travail faites par les multinationales dans les pays d'accueil, de la transmission d'avis et de renseignements aux gouvernements et aux syndicats sur les modifications des opérations des multinationales (par exemple les prises de contrôle ou les transferts d'activités de production) ou encore des pratiques de négociation collective, comme les menaces sur les postes de production en vue d'influer injustement sur les négociations patronales-syndicales. Dans une perspective plus générale, la Déclaration de l'OIT est un code volontaire. Conformément à sa nature tripartite, elle sert les intérêts des entreprises et des organisations de travailleurs, tout comme ceux des gouvernements. Sa définition des sociétés multinationales englobe les entreprises d'Etat de même que les entreprises privées. De plus, elle favorise un traitement non discriminatoire des entreprises nationales et multinationales⁶.

Dans l'espoir d'accélérer l'établissement de règles relatives à l'investissement, les pays de l'OCDE ont entrepris des discussions en vue d'établir un ensemble de principes directeurs concernant les investissements étrangers et les multinationales. Cette organisation avait déjà mené une action, puisqu'elle avait instauré en 1961 le Code de la libération des mouvements de capitaux et le Code de la libération des opérations invisibles courantes. En 1976, elle a adopté la Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales⁷.

Parallèlement, comme nous l'avons dit, de nombreux pays ont également pris des mesures à l'échelon bilatéral, en signant des conventions de double imposition et des traités bilatéraux d'investissement (TBI), appelés au Canada «accords sur la protection des investissements étrangers». Entre 1959 et 1996, le nombre de TBI dans le monde est passé de 75 à 1 330. Soixante-deux pour cent des TBI en vigueur en 1996 concernaient au moins un pays en voie de développement, tandis que le reste avait été conclu entre des

5 L'OIT a été créée en 1919 par le Traité de Versailles, en tant qu'institution de la Société des Nations. Elle est aujourd'hui affiliée à l'ONU.

6 John M. Kline, *International Codes and Multinational Business*, Quorum Books, Londres, 1985, p. 63. Voir aussi John M. Kline, «International Regulation of Transnational Business: providing the missing leg of global investment standards», *Transnational Corporations*, automne 1993, p. 153-164.

7 La Déclaration sur l'investissement international est une initiative politique que sous-tendent les décisions du Conseil, qui ont force obligatoire. Les Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales sont des normes n'ayant pas force obligatoire — voir CNUCED, *Rapport sur l'investissement dans le monde*, 1996, p. 139. Voir aussi le document de travail de l'OCDE intitulé *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, vol. V, n° 21, Paris, 1997.

Par la suite, de nombreux instruments internationaux ont été proposés, et certains ont été adoptés. La CNUCED recense, pour la période allant de 1948 à 1996, 73 accords internationaux importants concernant l'IED. Certains sont multilatéraux et concernent les pays membres de l'ONU; d'autres sont régionaux ou intéressent un groupe restreint de pays, par exemple les membres de l'OCDE; d'autres encore ne mettent pas en jeu des gouvernements mais des groupes comme l'Association de droit international, la Chambre de commerce internationale ou encore la Conférence internationale des syndicats libres. Tous ces instruments n'ont pas été adoptés, et ceux qui l'ont été comportent à la fois des engagements obligatoires et non obligatoires. Ils portent sur des sujets divers, parmi lesquels l'investissement et ses liens avec toute une série de questions — le commerce et l'emploi, l'arbitrage des différends, la coopération économique régionale, la souveraineté sur les ressources naturelles, les impôts sur le revenu et le capital, les pratiques commerciales restrictives, la propriété intellectuelle, les incitations fiscales, les syndicats, la corruption et les pratiques frauduleuses, les transferts de technologie, le développement durable, les obligations de résultat, l'énergie et la protection des consommateurs³. Les milieux d'affaires et le monde du travail, les pays industrialisés et les pays en voie de développement ont tous fait preuve d'un intérêt soutenu pour un régime d'investissement.

Comme le montre cette liste, l'intérêt pour l'investissement étranger n'a pas fait défaut dans les divers forums internationaux. Deux organisations ont persévéré, les Nations Unies, par l'entremise d'institutions spécialisées comme la CNUCED et l'OIT, et l'OCDE. Les initiatives émanant de l'ONU ont été déclenchées par le Groupe des 77, composé de pays non alignés, pour la plupart en voie de développement, qui craignaient la dépendance économique engendrée par les opérations des entreprises multinationales ainsi que l'ingérence politique dans les activités des pays d'accueil. Le Groupe des 77 souhaitait élaborer un Code de conduite sur les sociétés transnationales qui porterait sur les préoccupations des multinationales et sur celles des pays industrialisés et en voie de développement et qui entraînerait des obligations juridiques pour les pays signataires. Depuis les années 70, des négociations se sont tenues au sujet de ce Code, mais elles n'ont jamais abouti⁴.

³ On trouvera la liste complète de ces instruments, de leur cadre, de leur forme et de leur état d'avancement dans CNUCED, *Rapport sur l'investissement dans le monde*, 1996, p. 135-139.

⁴ Une ébauche datant de 1992 figure dans John H. Dunning, *Multinational Enterprises and the National Economy*, New York, Addison-Wesley, 1993, p. 588-596. Pour un examen de l'évolution du processus, voir Elizabeth Smythe, présentation au Sous-comité, le 24 novembre 1997, p. 3.

D'un côté, les pays recherchent les investissements à des fins de croissance économique et, de l'autre, les investisseurs veulent pouvoir compter sur des certitudes, un traitement équitable et sur une instance efficace qui assure le règlement des différends. Ceux que ce dossier intéressait au premier chef, au départ, étaient les pays exportateurs de capitaux, les pays importateurs de capitaux et les investisseurs privés. Peu à peu, d'autres parties intéressées, comme les syndicats, les groupes de consommateurs et les groupes de défense de l'environnement, ont fait valoir leurs préoccupations. Les négociations en vue d'un régime pour l'investissement ont insisté sur les responsabilités ainsi que sur les droits des gouvernements et des investisseurs. Les obligations non contraignantes des investisseurs sont énoncées dans les Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales de l'OCDE.

Avant 1940, les discussions préalables aux accords d'investissement portaient surtout sur les mesures visant l'expropriation des biens, la fiscalité et les pratiques commerciales restrictives. Les négociations devant mener à un cadre pour les relations économiques internationales dans l'après-guerre sont arrivées à terme lors de la conférence de Bretton Woods (New Hampshire) en 1944. Quarante-quatre pays, y compris le Canada, y ont participé. Le cadre proposé comportait trois piliers : le Fonds monétaire international, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement et l'Organisation internationale du commerce (OIC), qui devait régir les échanges et les investissements internationaux¹. En raison de l'opposition du Congrès américain, la charte de l'OIC n'a jamais été ratifiée, principalement en raison des engagements prévus dans les dispositions relatives aux investissements. Au bout du compte, le troisième pilier, partiellement, a débouché sur le GATT de 1947, qui ne portait que sur le commerce des marchandises². D'une certaine façon, toutes les discussions subséquentes concernant l'investissement ont eu pour objectif de compléter la structure des accords de Bretton Woods.

¹ Ces événements et d'autres qui ont suivi sont exposés dans *De Bretton Woods à Halifax et au-delà : Vers un 21^e sommet pour relever le défi du XXI^e siècle*, Rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes sur les questions liées aux réformes des institutions financières internationales à inscrire au programme du sommet d'Halifax du G7, en juin 1995, Ottawa, mai 1995. On trouvera également un historique des négociations antérieures dans Michael Hart, « A Multilateral Agreement on Foreign Direct Investment. Why Now? » in P. Sauvé et D. Schwanen, dir., *Investment Rules in the Global Economy, Enhancing Market Access*, Policy Study, No. 28, Institut C.D. Howe, Toronto, 1996.

² L'une des principales préoccupations de l'OIC était de régler le cas des ententes de cartel qui avaient existé entre les deux guerres.

Encadré 2

Exemples d'investissements étrangers récents au Canada

- Les investissements de Toyota ont entraîné la création de 2 400 emplois en Ontario
- Ericsson a favorisé la création de 70 emplois au Québec
- Merck-Frosst a fondé, en Colombie-Britannique, un centre de R-D qui emploie 200 personnes
- Greenbrier Rail Cars a contribué à la création de 900 emplois en Nouvelle-Écosse
- Stora, une société papetière suédoise, a investi 750 millions de dollars CAN en Nouvelle-Écosse, ce qui a engendré 1 000 nouveaux emplois dans la construction et plusieurs centaines d'emplois à plein temps, une fois que les travaux seront terminés.

Source : MAECI, 9 septembre 1997

plus dans ce secteur. En 1990, plus de 40 p. 100 des emplois associés à des filiales canadiennes aux États-Unis concernaient le secteur des services, un domaine où l'exportation ne représente pas une véritable solution de rechange¹².

Le cas des petites et moyennes entreprises, ainsi que des grandes sociétés de haute technologie, illustre la façon dont les sociétés ont combiné l'investissement et les exportations pour approvisionner des marchés étrangers, tout en donnant de l'expansion à leurs opérations au Canada. De cette façon, non seulement elles favorisent la création d'emplois axés sur la connaissance au Canada, mais par leurs activités elles favorisent l'apparition de nouvelles entreprises dans la région. Les plus grosses sociétés canadiennes, comme Alcan, Bombardier, Nortel et Quebecor, ne sont pas les seules à avoir besoin d'un climat d'investissement stable pour prospérer et fournir des apports à l'économie canadienne.

Selon les résultats d'une étude récente d'Industrie Canada, les revenus (intérêts et dividendes) tirés d'investissements à l'étranger sont passés de 2,9 milliards de dollars en 1991 à 10,2 milliards de dollars en 1996, et le rendement des entreprises canadiennes orientées vers l'extérieur est sensiblement supérieur à celui des entreprises tournées vers le marché intérieur¹³.

¹² Morley Gunderson et Savita Verma, «Labor-Market Implications of Outward Foreign Direct Investment», in Steven Globerman dir., *Canadian-Based Multinationals*, University of Calgary Press, 1994, p. 203. Les articles contenus dans ce recueil portent sur une série d'études concernant l'effet des investissements extérieurs sur l'emploi. Certes, les études arrivent à des conclusions différentes, mais le rapporteur, André Raynaud, ancien président du Conseil économique du Canada, tire une conclusion (p. 461) analogue à celle du Rapport sur l'investissement dans le monde, 1996.

¹³ Industrie Canada, *Investissement étranger direct, Tendances canadiennes. «Le Canada, les règles d'investissement et l'économie mondiale»*, rapport produit par la Direction de l'analyse de la politique micro-économique, 4 novembre 1997, p. 38-39.

Si près de 70 p. 100 de l'IED provient des États-Unis, le flux de l'investissement vers l'étranger est désormais plus diversifié, de sorte que l'investissement direct aux États-Unis, qui représentait 70 p. 100 des investissements extérieurs en 1986, n'est plus que de 54 p. 100. Les destinations nouvelles sont l'Europe de l'Ouest et l'Asie. L'AMI est donc d'autant plus important pour la prospérité future du Canada⁷.

L'IED provenant de l'étranger est bien sûr très important pour la croissance économique et l'emploi au Canada⁸. D'après Industrie Canada, l'investissement étranger permettrait la création, au Canada, de 45 000 nouveaux emplois tous les cinq ans pour chaque milliard de dollars d'investissements étrangers directs nouveaux⁹. Nous énumérons, dans l'Encadré 2 quelques exemples d'investissements réels qui ont profité à toutes les régions du pays en 1995 et 1996. Industrie Canada joue un rôle important pour ce qui est d'attirer les capitaux étrangers et d'examiner les fusions et acquisitions de grande taille.

Certains pensent que l'investissement à l'étranger affaiblit la création d'emplois dans le pays exportateur. Un examen détaillé des travaux de recherche sur les liens entre le commerce et l'investissement, présenté dans le Rapport sur l'investissement dans le monde 1996 de la CNUCED, conclut que l'investissement et le commerce ont plutôt tendance à se compléter qu'à se remplacer l'un l'autre¹⁰. Les interactions se font de manière séquentielle, étape par étape, et elles varient selon les secteurs. En matière de services, il n'est souvent pas possible d'approvisionner un marché sans y avoir une présence commerciale; dans le secteur des ressources, une société qui investit à l'étranger peut exporter à la fois les services de son siège social et des marchandises — machines et équipement — qui serviront à réaliser son projet; dans le secteur manufacturier, des liens analogues existent lorsqu'une filiale étrangère importe des biens intermédiaires de la société mère. Parfois, en raison des obstacles à l'exportation, l'investissement est le seul moyen d'approvisionner un marché étranger¹¹.

Étant donné l'importance croissante des services — qui représentent environ 70 p. 100 des emplois en Amérique du Nord — les investissements extérieurs se font de plus en

7 Statistique Canada, *Bilan des investissements internationaux du Canada, 1926-1996*, Cat. 67-202-XPB, Ottawa.

8 Au Canada, l'investissement direct en provenance de l'étranger équivaut à 21,7 p. 100 du PIB, contre 13,4 p. 100 en Europe de l'Ouest et 7,7 p. 100 aux États-Unis (CNUCED, *Rapport sur l'investissement dans le monde*, 1997, p. 339-340).

9 Ross S. Preston et Haider M. Saiyed, *The Impact of Foreign Direct Investment on Job Creation and Economic Growth : Evidence from WEFA Canada Macro Economic Model*, (étude commandée par Industrie Canada et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, publication du WEFA Group, 1995).

10 CNUCED, *Rapport sur l'investissement dans le monde*, 1997, p. xx-xxii.

11 Une étude a montré qu'entre 1981 et 1984, les filiales canadiennes exerçant des activités aux États-Unis avaient effectué auprès de leurs sociétés mères canadiennes des achats équivalant approximativement à cinq fois leurs ventes à leurs sociétés mères, ce qui représentait en moyenne un déficit (selon la perspective américaine) de 4 milliards de dollars US. Voir Alan Rugman, *Multinationals and Canada-United States Trade*, University of South Carolina Press, 1990, p. 68.

1970, puis 64,4 p. 100 en 1990 et 234,8 p. 100 en 1996. Des tendances analogues sont observées dans les autres pays développés.

Le montant total de l'investissement étranger direct (IED) au niveau mondial est passé de 1 trillon de dollars en 1987 à 3,2 trillions en 1996 et concerne environ 44 000 multinationales comptant près de 280 000 filiales. L'augmentation des flux mondiaux d'IED est beaucoup plus importante que la progression du PIB mondial et des échanges (en termes d'exportations de biens et de services non facteurs). Entre 1991 et 1996, le taux de croissance annuel moyen s'est établi à 17,1 p. 100 pour les IED, à 6,4 p. 100 pour le PIB et à 7,4 p. 100 pour les exportations. Des rapports analogues se dégagent des chiffres de la période 1986-1990³.

Un autre changement récent réside dans la participation grandissante des pays en développement aux flux d'IED. Pendant de nombreuses années, la majeure partie des flux d'IED concernaient des pays développés. En 1983-1987, les pays développés comptaient pour 5 p. 100 des investissements directs à l'étranger et pour 24 p. 100 des investissements directs en provenance de l'étranger. En 1996, les proportions étaient respectivement de 15 et 37 p. 100 bien qu'une bonne partie des entrées d'IED concernent une poignée de pays en développement, la Chine venant au premier rang des bénéficiaires de l'IED⁴.

En 1996, les États-Unis étaient de loin le plus important investisseur à l'étranger et avaient par ailleurs absorbé à eux seuls le quart des entrées d'IED (84,6 milliards de dollars). La Chine venait au second rang des bénéficiaires de l'IED (42,3 milliards de dollars). Parmi les pays développés, le Canada venait au cinquième rang des bénéficiaires (6,7 milliards de dollars) et au neuvième rang des sources d'IED (7,5 milliards de dollars)⁵.

L'investissement étranger est d'une importance croissante pour le Canada, comme pays d'accueil mais surtout comme investisseur lui-même. Le montant de l'IED à l'étranger a quintuplé entre 1980 et 1996, passant de 22,6 milliards de dollars à 111,3 milliards de dollars, tandis que le capital provenant de l'étranger a augmenté près de deux fois et demie, passant de 54,2 milliards de dollars à 129,2 milliards de dollars, au cours de la même période. Ainsi, la proportion des investissements à l'étranger, par rapport aux investissements provenant de l'extérieur, est-elle passée de 41,7 p. 100 à 86,1 p. 100⁶.

3. CNUCED, *World Investment Report, 1997*, Nations Unies, New York, p. 4.

4. CNUCED, *World Investment Report, 1996*, p. 4 et 1997, p. 5.

5. CNUCED, *World Investment Report, 1997*, p. 5.

6. Ces pourcentages sont fondés sur les chiffres de la CNUCED. Les données à cet égard publiées par Statistique Canada indiquent un pourcentage plus élevé pour 1996, mais les ordres de grandeur sont les mêmes, quels que soient les chiffres pris en compte.

ANNEXE 1

RETOMBÉES AVANTAGEUSES DES FLUX MONDIAUX DU COMMERCE ET DE L'INVESTISSEMENT POUR LE CANADA

Par mondialisation, on entend l'intégration et l'interdépendance croissantes des pays du monde sur les plans politique et économique par la voie des échanges, des investissements et des mouvements de personnes et d'idées. On associe à la mondialisation une augmentation des flux de capitaux transfrontières et des échanges de biens et de services, et celle-ci a coïncidé avec le développement rapide et la diffusion des techniques de pointe. La combinaison du progrès technologique, dont une bonne partie a entraîné une baisse des coûts des communications et des transports, et des changements issus de grandes orientations de politique qui ont entraîné une libéralisation des marchés et une réduction de la place des pouvoirs publics dans l'économie, a eu pour effet de rapprocher les économies et de stimuler la concurrence au niveau intérieur et au niveau international.

Le Canada est au centre de ce processus où parfois il est l'auteur de techniques et de politiques et où parfois il réagit à des techniques et à des politiques. En raison de son économie ouverte et de la proximité de l'économie américaine, très importante et très concurrentielle, le Canada a dû être à l'avant-garde de ces développements. Il a beaucoup contribué à l'évolution des institutions et des arrangements relatifs à la politique économique internationale, et dernièrement, il a participé à la négociation de l'AMI.

Parmi les exemples de l'évolution des techniques, signalons le nombre croissant des ordinateurs utilisés au travail et au foyer (plus de 30 p. 100 des foyers canadiens en sont maintenant équipés) et la baisse considérable du coût du traitement de l'information. Si l'on part d'une base 100 en 1975, ces coûts sont tombés à 1 en 1985 puis à 0,01 avec l'arrivée du Pentium en 1995¹. Dans le secteur des communications, le coût d'un appel de trois minutes, en dollars américains de 1990 est passé de 244,65 \$ en 1930 à 45,86 \$ en 1960 et à 3,32 \$ en 1990².

L'interdépendance financière accrue est illustrée par les opérations transfrontières sur obligations et actions en pourcentage du produit intérieur brut (PIB). Selon la Banque des règlements internationaux, au Canada, ces opérations représentaient 5,7 p. 100 du PIB en

1 Données fournies par la Banque mondiale et le FMI et publiées dans *The Economist*, 18 octobre 1997, p. 79.

2 Richard J. Herring et Robert E. Litan, *Financial Regulation in the Global Economy*, Brookings Institution, Washington, 1995, p. 14.

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse globale à ce rapport.

Un exemplaire du procès-verbal est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Bill Graham

appuyé par la plupart des pays de l'OCDE. L'AMI est une occasion d'obtenir l'imposition des obligations nationales nécessaires.

Recommandation n° 17

Afin de restreindre le recours à d'autres mesures extraterritoriales comparables à la loi *Helms-Burton*, il faudrait que le Canada, de concert avec l'Union européenne et les pays qui partagent les mêmes idées, continue à insister sur l'inclusion dans l'AMI de la proposition canadienne ou d'une autre ayant un effet équivalent.

Le Sous-comité prend note de la forte opposition du Canada à la loi *Helms-Burton* et à d'autres mesures extraterritoriales. Notre pays a fait campagne contre cette loi, dont il a dénoncé la portée extraterritoriale. Au Canada, la *Loi sur les mesures extraterritoriales étrangères* (LMEF) a été modifiée en janvier 1997, de manière à ce que les jugements pris en application de la loi *Helms-Burton* ne soient ni appliqués ni reconnus au Canada. De plus, les Canadiens sont autorisés à «récupérer» devant les tribunaux canadiens les dommages-intérêts qui leur sont imposés par les tribunaux américains. Par ailleurs, le Canada participe en tant que tiers à la contestation soumise à l'OMC par l'Union européenne au sujet de cette loi. Le Canada a également tenu des consultations avec les États-Unis dans le cadre de l'ALÉNA et il a soulevé la question à l'Organisation des États américains et à l'OCDE.

Une démarche spécifique au sujet de la loi *Helms-Burton* a été faite par le Canada auprès du Groupe de négociation de l'AMI²⁸.

Cette loi touche au cœur des objectifs de l'AMI : elle supprime la protection des investisseurs étrangers aux États-Unis, elle fait obstacle aux droits de propriété d'une manière arbitraire et capricieuse et elle revendique une exception de très grande ampleur, spécifique aux États-Unis, par rapport aux normes convenues et au droit international coutumier. En nuisant à la sécurité de l'investissement étranger, elle entraînera une baisse des investissements, des revenus et de l'emploi.

Pour que l'Accord multilatéral sur l'investissement attribue les objectifs qui lui sont fixés en vertu des décisions ministérielles qui sont à l'origine des présentes négociations, il doit, de l'avis du Canada, tenir compte des aspects qui constituent le fondement juridique et politique de ces mesures, notamment la dimension «investissement» de la territorialité, des boycottages indirects et des mouvements de personnel clé. De plus, il faut que l'exception pour motif de sécurité nationale soit étroitement définie, que son invocation s'appuie obligatoirement sur une justification répondant à des critères précis et qu'elle soit entièrement justifiable.

Les pays de l'OCDE ont largement appuyé la proposition canadienne voulant que l'AMI interdise le boycottage des entreprises qui investissent dans des pays tiers. L'Union européenne a proposé l'adjonction d'un article allant dans ce sens :

Aucune partie contractante ne peut prendre des mesures qui 1. imposent ou peuvent être utilisées pour imposer une obligation aux investisseurs ou aux investissements des investisseurs d'une autre partie contractante; ou 2. qui entraînent une interdiction ou l'imposition de sanctions à l'égard des relations mettant en cause des investisseurs ou des investissements d'investisseurs d'une autre partie contractante [...] (AMI, p. 166-167).

Le Sous-comité est très favorable à ce que l'AMI contienne des dispositions propres à restreindre l'application extraterritoriale des lois et politiques. Sur ce point, le Canada est

Le Sous-comité rappelle, face à ce reproche, que les pays peuvent adopter des réserves consolidées ou non consolidées à l'égard des pratiques actuelles²⁶. D'autre part, bon nombre de ces politiques ont été interdites par l'Accord sur les TRIM de l'OMC et par l'ALÉNA en matière de commerce. Troisièmement, le projet de libellé de l'AMI n'interdirait pas les exigences de rendement dans tous les cas. Les gouvernements pourraient encore fixer des exigences de rendement pour les investisseurs à l'égard d'un avantage donné, souvent sous forme de stimulant comme un allègement fiscal ou une subvention (AMI, 1997, p. 22). Plusieurs des objectifs des prescriptions de résultat pourraient être atteints de cette façon. Quatrièmement, le fait d'exempter la fiscalité de l'accord, sauf en cas d'expropriation par imposition, laisse au pays beaucoup de marge pour promouvoir des objectifs particuliers de politique économique et sociale.

En réalité, l'exemption de la fiscalité laisse un trou béant dans l'accord qui ouvre la voie à des pratiques de distorsion des investissements. «[...] la fiscalité n'a pas été une pierre d'achoppement, mais le président du groupe de négociation (OCDE) en a eu le cœur brisé, et a été profondément perturbé lorsque les fiscalistes ont fait front commun pour l'exempter»²⁷. Il faudra, lors de négociations ultérieures, si l'AMI est adoptée, se pencher sur les stimulants fiscaux afin d'éviter qu'ils soient mis sur un pied d'égalité avec les subventions.

5. L'extraterritorialité

En matière d'investissement, les tentatives faites par un pays pour appliquer ses lois et politiques à des particuliers et à des sociétés se trouvant à l'extérieur de son territoire ont toujours soulevé la controverse. Dans le passé, on a vu des décisions en matière de concurrence, ou encore des politiques sur le contrôle des exportations et sur la balance des paiements être sujettes à l'extraterritorialité. Citons à cet égard la loi *Helms-Burton* de mars 1996, *The Cuba Liberty and Democratic Solidarity («LIBERTAD») Act*. Dans ses principales dispositions, cette loi donne aux citoyens américains le droit de poursuivre des ressortissants étrangers qui font le commerce de biens confisqués par le gouvernement cubain; empêche les ressortissants étrangers qui font le commerce de biens confisqués d'obtenir des visas pour les États-Unis; interdit aux banques américaines de financer les transactions relatives à des biens expropriés visés par une revendication aux États-Unis; codifie les sanctions existantes contre Cuba; prie instamment le Président d'imposer un embargo international sur Cuba et de sanctionner les pays qui continuent de faire du commerce avec Cuba. La question de l'extraterritorialité en général, et celle de la loi *Helms-Burton* en particulier, ont été soulevées par plusieurs témoins.

26 Ces termes sont définis dans le Glossaire.

27 Le 5 novembre 1997, séance 3.

Dans le même ordre d'idées, on craint que, comme le Canada assure ces services par l'entremise de pourvoyeurs divers, qui appartiennent au secteur public, privé et sans but lucratif, les obligations découlant de l'AMI ne permettent l'entrée de pourvoyeurs étrangers et ne menacent le système canadien de soins de santé²⁵. La disposition de l'AMI concernant la privatisation exigerait que le traitement national et le traitement NPF soient appliqués à tous les genres de privatisation, ainsi qu'aux transactions subséquentes concernant un bien privatisé.

Selon le Sous-comité, cela confirme l'importance du libellé de l'accord et la nécessité de veiller à ce que les termes de la réserve ou le type de réserve choisi protègent effectivement les services sociaux et de santé du Canada de la manière dont le souhaite le gouvernement. Certains autres pays ont une structure analogue de fourniture des services sociaux. Le Canada a donc des alliés pour élaborer des modalités qui assureront la protection voulue. Comme l'a souligné Michael Hart, les États-Unis semblent faire cavalier seul à cet égard. Aucun autre pays de l'OCDE n'est intéressé à faire en sorte que les soins de santé deviennent une activité du secteur privé, «[...] je n'ai donc aucune crainte que l'AMI n'établisse de quelque façon un ensemble de règles qui interdirait les systèmes de soins de santé régis par le secteur public» (Séance 5).

Étant donné l'importance critique que revêtent ces services publics et sociaux pour les Canadiens, le Sous-comité estime que le Canada se doit d'adopter une attitude aussi ferme que possible.

Recommandation n° 16

En consultation avec les gouvernements provinciaux, le Canada doit en arriver à une réserve non consolidée concernant les services de santé, l'éducation et les services sociaux.

4. Les subventions directes et les encouragements fiscaux

L'idée qu'il empêcherait les gouvernements de se servir des politiques d'investissement pour promouvoir des objectifs de politique industrielle comme la création d'emplois, la promotion de l'exportation, le transfert des techniques et la propriété nationale est l'une des choses qu'on a reprochée à l'AMI. Cela découle des limites imposées aux exigences de rendement et l'obligation d'établir un traitement national en ce qui concerne les politiques internes.

D'après une estimation, à la fin des années 80, 75 p. 100 des dépenses de santé étaient engagées par le secteur public. Des 25 p. 100 qui restent, un quart concernait des marchandises (médicaments et appareils, par exemple) fournis en dehors du système hospitalier. (Carol Tuohy, «Implications of the Canada-U.S. Free Trade Agreement for the Health Services Sector in Canada», dans Marc Gold et David Leighton-Brow, dir. *Trade-Offs On Free Trade*, Carswell, Toronto, 1988.)

L'application de l'AMI aux mesures qui relèvent de la compétence des provinces canadiennes et aux réserves qui pourraient se révéler nécessaires²².

Selon le ministre du Commerce international, le gouvernement a consulté les provinces tout au long des négociations, et les provinces avaient accès aux documents diffusés par l'OCDE par le service d'accès en ligne aux informations (OLIS)²³. Etant donné les grandes inquiétudes que soulève le traitement des instances provinciales, et comme nous avons déjà fait valoir que les provinces doivent participer pleinement aux négociations jusqu'à la conclusion de l'accord, nous croyons urgent d'apporter les précisions voulues pour calmer ces appréhensions.

Recommandation n° 15

Le gouvernement fédéral devrait, de concert avec ses contreparties provinciales et territoriales, finaliser le plus vite possible sa liste des domaines qui relèvent des gouvernements provinciaux. Une fois qu'il y aura entente sur la liste complète de réserves, le gouvernement fédéral devrait la rendre publique.

E. Les services publics et les services sociaux

Le fait que l'AMI s'applique à tous les secteurs fait craindre à certains témoins que le Canada soit empêché d'assurer les services publics et les services sociaux²⁴. D'après le CTC,

L'AMI ne comporte aucune exclusion générale pour les services publics et les services sociaux. Cela entraîne la possibilité très réelle que des sociétés transnationales dénoncent comme étant des pratiques «discriminatoires» la prestation d'un service (comme les soins de santé) par le secteur public ou le versement de subventions à des pourvoyeurs sans but lucratif (Mémoire, p. 12).

Dans une opinion juridique établie pour le Conseil des Canadiens et soumise au Sous-comité, le cabinet Appleton et Associés laisse entendre que «[...] une incertitude considérable entoure la signification de la réserve concernant les services sociaux et surtout le sens de l'expression *service social*» (p. 15). Ce document affirme que, même si la réserve du Canada dans l'AMI était identique à la réserve contenue dans l'ALENA, elle ne suffirait pas à couvrir les services sociaux fournis par des pourvoyeurs à but lucratif.

²² OCDE, *Canada : Projet de réserves*, DAF/FE/MAI/RES(97)15, Paris, 24 février 1997, p. 4.

²³ Les gouvernements ont accès à ce service, protégé d'un mot de passe, mais pas le grand public. Le site Internet de l'OCDE, qui est ouvert au grand public, renferme maintenant de l'information sur l'AMI.

²⁴ Voir «Next Election, Your Vote May Be Irrelevant... the new Multilateral Agreement on Investment Gives the Corporations So Much Power, Parliament Won't Matter», publication du Conseil des Canadiens.

D. Les autorités provinciales

Les mémoires présentés au Sous-comité, notamment par le Sierra Club du Canada, faisaient état de l'incertitude relative à la protection offerte aux mesures imposées par les administrations provinciales et les administrations municipales puisque le Canada n'a déposé aucune réserve à l'égard des divisions provinciales. Dans le cas de la réglementation environnementale :

[...] le gouvernement fédéral s'est déchargé à un rythme inquiétant de ses responsabilités environnementales sur les provinces. L'incertitude totale flotte entre temps sur la façon dont l'AMl protégerait ces intérêts au niveau provincial. [...] Pour que les provinces soient exemptées de l'AMl, il faudrait que le gouvernement fédéral l'affirme explicitement dans une déclaration publique (Mémoire, p. 6).

Le fait que l'Union européenne et les États-Unis aient fait des déclarations en ce sens ou déposé des réserves à l'égard de leurs administrations provinciales, et la conclusion d'un rapport de la Western Governors Association des États-Unis selon lequel certaines lois environnementales des États seraient contraires aux dispositions de l'AMl²⁰, vient ajouter à cette incertitude.

Dans son mémoire, le gouvernement de la Colombie-Britannique s'opposait au projet d'AMl et informait le Sous-comité que «vu la gamme et la gravité des inquiétudes que nous inspire le projet d'AMl, il ne faudrait pas prendre l'application de ses disciplines aux gouvernements provinciaux et locaux de la Colombie-Britannique pour acquise» (Mémoire, p. 11). L'application de l'accord aux autorités provinciales a fait l'objet de discussions et de questions répétées aux cours des audiences. Le Sous-comité signale que dans les négociations où elle a été soulevée, il n'y a pas eu d'entente sur la question²¹. En abordant ces inquiétudes, Bill Dymond a attiré l'attention du Sous-comité au sommaire du Projet de réserves à l'AMl présenté par le Canada et fait observer qu'il s'agit de textes préliminaires qui ne s'appliquent qu'aux mesures de compétence fédérale. Le traitement des mesures provinciales sera abordé à une étape ultérieure des négociations :

L'application de l'AMl aux mesures qui sont de la compétence des provinces canadiennes dépend de l'équilibre global entre droits et obligations que présentera l'accord. Notre présentation est donc faite sous toute réserve en ce qui concerne

20 Western Governors Association, *Multilateral Agreement on Investment : Potential Effects on State and Local Government*, Denver (Colorado), 1997, p. 14-18.

21 La question de l'application du traitement national aux autorités provinciales dont les normes divergent a été abordée dans le Commentaire sur le projet d'AMl : «La question de savoir si le traitement national accordé aux investisseurs étrangers par un État ou une province d'une fédération répondrait au critère du traitement national s'il était aussi favorable que le traitement accordé aux investisseurs de cet État ou de cette province, ou s'il suffit d'accorder un traitement au moins aussi favorable que celui accordé aux investisseurs de tout autre État ou province, a été soulevée. Le Groupe de négociation devra y répondre en temps et lieu.» (AMl, 1997, p. 170).

le différend pourrait être réglé dans l'arène politique, chaque partie exploitant les armes politiques et économiques dont elle dispose.

La solution retenue dans les négociations doit tenir compte du fait que le Canada a des intérêts à protéger à la fois sur le marché intérieur et sur les marchés étrangers, d'autant plus que certaines industries culturelles du Canada ont beaucoup de succès à l'étranger. L'industrie canadienne de production de films et d'émissions de télévision dépend de plus en plus des marchés étrangers. Peter Lyman, du Groupe Nordicité, a insisté sur l'importance «du commerce et des investissements étrangers dans une optique canadienne... les capitaux et les revenus étrangers apportent environ 600 millions de dollars à la production canadienne de films et d'émissions de télévision». On a donné Canwest/Global comme exemple d'une entreprise canadienne qui «tire des dizaines de millions de dollars de revenus de ses investissements étrangers en Australie et en Nouvelle-Zélande, ce qui lui donne la possibilité de financer une émission comme «Traders» (Mémoire, p. 2).

Sur le plan des tactiques de négociation, M. Dymond a fait remarquer que le Canada n'a présenté aucune réserve culturelle parce qu'il fait partie d'une coalition de pays qui appuient la formule préconisée par la France. Il ne serait pas sage, pour l'instant, pour le Canada de s'en dissocier et de se retrouver seul. Selon lui, le Canada pourra toujours présenter des réserves nationales si la proposition française n'est pas retenue. Le Canada a :

... affirmé qu'il est prêt à travailler dans le cadre de la proposition française et a pris, comme décision tactique, de ne pas proposer de réserve canadienne particulière au sujet de la culture, mais plutôt de se garder la possibilité d'y revenir s'il apparaît impossible de négocier une exception générale pour la culture (Séance 3).

Le Sous-comité est heureux que le ministre Marchi et M. Dymond se soient engagés à veiller à ce que les questions culturelles que le Canada considère comme fondamentales ne soient pas négociées à Paris et soient soustraites aux dispositions de l'AMI. Peu importe la stratégie employée par les négociateurs canadiens, il est essentiel que cet engagement connaisse un aboutissement fructueux.

Recommandation n° 14

Le Canada devra obtenir que la culture fasse l'objet d'une exemption adéquate et efficace avant de signer l'accord. Il devrait donc demeurer dans la coalition des pays qui appuient le principe consistant à exempter la culture de l'application de l'accord et proposé par la France, à savoir englober une exception autodéterminée de grande portée dans le texte de l'AMI. Le Canada devrait s'employer énergiquement à conclure des alliances avec d'autres pays membres de l'OCDE en faveur de cette position.

Cette proposition soulève toutefois d'autres enjeux. D'abord, la définition que la SOCAN donne de la culture va, de manière générale, à une exception importante près, dans le sens de la formule des industries culturelles utilisées dans l'ALENA. Sa description de chaque secteur comporte l'expression «communication par télécommunication». Le but est de faire en sorte que la technologie n'ait pas d'incidence sur l'exemption culturelle de façon à ce que les nouveautés technologiques, comme celles liées à l'Internet, en fassent partie. D'un certain côté, en reprenant la formule de l'ALENA, la définition de la culture que propose la SOCAN est plus restrictive que celle proposée par la France, même si elle se veut plus ouverte à cause de l'expression ajoutée. L'équipe de négociation devra consulter le ministre du Patrimoine canadien pour savoir comment les nouvelles activités, par exemple celles qui font intervenir les industries multimédias, se définissent par rapport à la culture.

Le Sous-comité estime que l'idée de la SOCAN mérite d'être approfondie davantage, mais signale que, par l'ajout de l'expression «communication par télécommunication», le libellé empiète sur le domaine des télécommunications qui, ne faisant pas partie du secteur culturel, est visé par un ensemble distinct de politiques. Les entreprises du domaine des télécommunications réclament énergiquement l'application des règles de télécommunications plutôt que de la radiodiffusion à l'Internet, et les organismes de réglementation n'ont pas tracé, pour l'instant, les lignes de démarcation. L'ACTI «s'oppose vivement» à ce que les services de l'Internet soient traités comme une industrie culturelle (Mémoire, p. 5).

Au nom de la Conférence canadienne des arts (CCA), Keith Kelly a prié le Sous-comité «[...] d'insérer dans ses recommandations que le Canada adopte comme position que, à moins d'une exemption culturelle absolue sans dispositions de rétorsion, le Canada ne sera pas partie à un AMI» (Mémoire, p. 4). Autrement dit, la culture devait être une condition *sine qua non*. En fin de compte, la question de savoir si le Canada y trouve suffisamment d'avantages pour signer le texte final de l'AMI sera une décision politique. La position de la CCA fait toutefois ressortir un aspect de la proposition de la SOCAN qu'elle n'examine pas dans son mémoire, la sixième option, à savoir les conséquences qu'auraient pour les investissements dans le domaine culturel le fait de ne pas signer l'AMI. Une exemption des industries culturelles aurait les mêmes conséquences que si l'on ne devenait pas partie à l'AMI. Dans les deux cas, le traitement national ne s'appliquerait ni aux investisseurs étrangers au Canada, ni aux investisseurs canadiens à l'étranger. Chaque pays serait libre de choisir sa politique envers les investisseurs étrangers sous réserve de toute autre discipline existante touchant les investissements. Par exemple, les disciplines de l'ALENA s'appliqueraient entre les trois pays concernés et celles de l'OMC avec les autres pays. En cas de différend en matière d'investissement avec un pays non membre de l'ALENA, des mesures de rétorsion pourraient être prises ou

souhaitée. Le mémoire de la SOCAN énonçait six principes¹⁹ qu'il faudrait incorporer à une exemption culturelle efficace et proposait un libellé éventuel (Mémoire, p. 14-16).

Le Sous-comité rappelle que le ministre du Commerce international a déclaré que le gouvernement appuie l'exemption culturelle proposée par la France, laquelle prévoit ce qui suit :

Rien dans le présent accord ne sera interprété de manière à empêcher l'une des parties contractantes à prendre, dans le cadre de politiques destinées à préserver et à promouvoir sa diversité culturelle et linguistique, toute mesure de réglementation des investissements et de l'activité de sociétés étrangères.

Certains ont fait valoir que la proposition française est souhaitable parce que chaque pays définit la culture en fonction de la sienne par opposition à la définition étroite que l'ALÉNA, où certaines industries sont énumérées, donne de la culture. La formule française permettrait à chaque pays de délimiter les activités qu'il considère comme des éléments de sa culture nationale. La SOCAN a toutefois prétendu que le libellé de la proposition française ne protégerait pas adéquatement la souveraineté culturelle du Canada parce que «la portée de l'exemption est vague [...] limitée» et que «l'exemption n'est pas suffisamment autodéterminée» (Mémoire, p. 12). La limitation vient de la référence à la préservation et la promotion de la «diversité culturelle et linguistique». Ce libellé tiendrait compte des politiques de bilinguisme et de multiculturelisme du Canada, mais la SOCAN fait valoir que les politiques culturelles du Canada n'ont pas comme unique objectif la diversité. Selon Marilyn Simonds, de la Writers Union of Canada, la «diversité des cultures» constituerait un libellé plus approprié et extensif. Si nous nous attardons à ces détails du sens des mots, c'est pour illustrer à quel point dans un traité, qu'il s'agisse de main-d'œuvre, d'environnement ou de culture, le danger vient des mots utilisés et de la façon dont ils seront interprétés à l'avenir.

Les membres du Sous-comité considèrent la proposition de la SOCAN comme une exception générale pour la culture qui pourrait aller au-delà de la proposition française.

19

Les six principes de SOCAN sont :

1. L'exemption en matière culturelle devrait être à la fois neutre à l'égard de la technologie et suffisamment large pour couvrir les technologies existantes et toute percée technologique éventuelle.
2. À la différence de la clause proposée par la France dans le cadre des négociations AML en cours, l'exemption en matière culturelle devrait être suffisamment détaillée pour éviter les conflits d'interprétation.
3. À l'instar de l'exemption prévue à l'égard de la sécurité nationale dans le traité de 1947 sur le GATT, l'exemption en matière culturelle devrait être laissée à la discrétion de chaque pays et ne devrait pas exposer les pays qui l'invoquent à des critiques ou à des représailles formulées ou exercées sous prétexte que l'exemption annule l'Accord ou entrave son application ni être soumise au processus de règlement des différends.
4. L'exemption en matière culturelle ne doit être assujettie à aucune obligation en vertu des dispositions sur le statu quo ou le démantèlement.
5. L'exemption en matière culturelle ne doit pas s'appliquer uniquement dans certains articles ou chapitres, mais primer sur toutes les obligations prévues à l'Accord.
6. Le gouvernement du Canada doit, en matière culturelle, négocier une clause d'exemption large et autodéterminée en matière culturelle et en faire une condition «*sine qua non*».

mesures antipollution étaient d'environ 1,1 p. 100 de la valeur ajoutée, et que pour 86 p. 100 d'entre elles ces coûts étaient inférieurs à 2 p. 100¹⁸.

Recommandation n° 13

Il devrait, pour parer aux inquiétudes des Canadiens concernant le maintien et l'adoption de normes environnementales efficaces, libeller l'accord en des termes vigoureux et non équivoques—comme dans la solution 2 à la page 50 du texte consolidé de l'AMI. Rien dans l'AMI, à l'exclusion du traitement national des dispositions de non-discrimination, ne devrait empêcher sur la capacité de tous les paliers de gouvernement au Canada de prendre de nouvelles mesures pour protéger l'environnement et promouvoir un développement durable.

C. La culture

Une vaste gamme de groupes culturels représentatifs des industries de l'impression, de l'enregistrement, du cinéma et de l'audiovisuel ont comparu devant le Sous-comité, de même qu'un porte-parole éloquent de la Writers Union of Canada. Tant l'aspect industriel que le côté créateur des industries culturelles étaient représentés. Les témoins étaient unanimes à dire qu'ils souhaitent une exemption en béton pour la culture. La décision de l'OMC concernant les périodiques et le différend imminent avec Polygram au sujet des politiques de distribution de films à l'égard des entreprises étrangères au Canada ont été mis en relief. Comme elle ouvre la porte à des représailles, une exemption comme celle de l'ALENA était jugée inadéquate et peu souhaitable. Un deuxième enjeu avait trait au silence absolu qui entoure la position du Canada sur la culture dans les négociations jusqu'ici. Nous aborderons ces deux enjeux qui portent l'un sur une question de fond, l'autre sur une question de forme.

Dans son mémoire, la SOCAN exposait très clairement les points forts et les points faibles des cinq façons envisageables de protéger les industries culturelles : une exemption comme celle de l'ALENA, l'option du statu quo/démanèlement, une exemption sectorielle pour chaque pays, la proposition de la France et une exception de portée générale. Sauf pour la dernière, toutes étaient jugées incapables d'offrir la protection

Comité d'examen environnemental de l'ALENA, *Accord de libre-échange de l'Amérique du Nord : la révision des évaluations environnementales*, Gouvernement du Canada, Ottawa, octobre 1992, p. 62; et Office of the United States Trade Representative, *Review of U.S.-Mexico Environmental Issues*, Washington (D.C.), 25 février 1992. L'ACDE juge ce rapport tout à fait inadéquat.

la solution 2 à la page 50 du texte consolidé de l'AMl) de manière à assurer une protection de la main-d'oeuvre au moins équivalente à celle obtenue dans l'ALENA. En outre, le Canada devrait réclamer qu'on intègre dans le texte de l'accord les Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales de l'OCDE.

B. Les normes environnementales

Michelle Swenarchuk de l'ACDE a vivement critiqué, devant le Sous-comité, les dispositions environnementales de l'AMl. En définitive, l'ACDE «[...] est contre la décision de notre gouvernement de promouvoir l'AMl et d'y adhérer» (Mémoire, p. 10). Si les négociations se poursuivent, l'ACDE recommande que «le Canada propose de vastes exclusions (exceptions) à ces politiques, afin de les soustraire aux exigences de l'AMl» (Mémoire, p. 10). Sinon, le Canada devrait, selon elle, présenter une vaste clause de réserves qui engloberait tous les paliers de gouvernement. L'ACDE est venue appuyer la position exposée au groupe spécial de l'environnement par le Sierra Club, et les opinions juridiques connexes de Barry Appleton que le professeur Howse a aussi fait siennes.

Cette recommandation reposait sur deux choses. L'ACDE estimait d'abord que les accords de commerce internationaux ont graduellement affaibli les lois nationales de protection de l'environnement de l'article XX du GATT aux dispositions de l'ALENA et à la décision rendue en août 1997 par le groupe spécial de l'OMC/GATT concernant les hormones de croissance bovines, et que les directives facultatives, comme les Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales de l'OCDE, ne sont pas aptes à remplacer des lois nationales durables. Au cours des dernières années, les pays membres de l'OCDE ont eu tendance à imposer des normes environnementales plus sévères et l'électorat de ces pays font pression pour maintenir cette tendance. L'ACDE fait observer que les sondages d'opinions révèlent constamment «[...] un solide appui du public en faveur de lois environnementales rigoureuses...» (Mémoire, p. 1). Il est peu probable que la conclusion d'un accord international qui insiste sur la nécessité de maintenir les normes dans les pays de l'OCDE ait l'effet contraire.

D'autre part, un adoucissement des normes environnementales ne réduirait guère les coûts des entreprises. Selon une étude réalisée par Dun and Bradstreet, la protection de l'environnement représentait moins de 2 p. 100 du budget de 80 p. 100 des compagnies canadiennes visées. Une étude semblable réalisée pour le représentant commercial des États-Unis a constaté que, pour l'ensemble des usines américaines, les coûts moyens des

directrices ont été utilisées dans un certain nombre de cas par des syndicats et des gouvernements¹⁵.

Comparaisant lors de la même séance que le CTC, la Chambre de commerce du Canada, relativement à la question des droits des travailleurs et de l'environnement, a signalé qu'elle avait modifié sa position depuis l'ALENA :

Lors du débat public autour de l'ALENA, le milieu des affaires a craint et combattu l'inclusion de dispositions touchant l'environnement et le travail dans un accord international sur le commerce et l'investissement. Depuis, notre point de vue à cet égard a évolué. La question n'est plus tant de savoir si l'AMI devrait comporter des dispositions sur l'environnement et la main-d'œuvre, mais COMMENT elles devraient s'articuler. Nous serions heureux d'en discuter en long et en large avec vos partenaires et les nôtres du monde du travail après ces échanges officiels¹⁶.

Il s'agit maintenant de déterminer quel devrait être le libellé, où il devrait figurer dans le texte et s'il devrait être juridiquement contraignant. À ce chapitre, le CTC préche en faveur d'obligations et d'un mécanisme de règlement des différends.

Pour un certain nombre de raisons, le Sous-comité croit que l'abaissement des normes du travail dans les pays de l'OCDE est improbable. Premièrement, l'augmentation des flux d'IDE entre pays de l'OCDE au cours des deux dernières décennies n'a pas entraîné un déclin général des normes dans ces pays. Deuxièmement, il y a chez les autres membres de l'OCDE de forts mouvements ouvriers qui sont bien représentés au sein des partis formant le gouvernement, comme au Royaume-Uni et en France. Dans ces pays, il n'y a guère d'incitations à abaisser les normes. Dans un livre blanc paru récemment au Royaume-Uni, on indique que le gouvernement « est en train de négocier un cadre multilatéral amélioré grâce à l'Accord multilatéral sur l'investissement [...] ». Le gouvernement cherche à faire en sorte que l'AMI reflète fidèlement notre attachement à des normes fondamentales en matière de travail. » Plus loin, on précise que le gouvernement collabore avec les entreprises à l'échelon local, notamment en surveillant l'application des codes de conduite, ainsi qu'avec l'OIT à l'échelon international¹⁷. Paradoxalement, c'est l'ouverture de l'accord aux pays en développement qui créerait des pressions à la baisse, car ces derniers ne peuvent se permettre les normes élevées.

Recommandation n° 12

Le Canada devrait insister pour que le texte de l'accord comporte des références fermes aux normes fondamentales de travail de l'OIT (et appuyer

¹⁵ Voir John M. Kline, *International Codes and Multinational Business*, Quorum Books, London, 1985, p. 76-83.

¹⁶ Chambre de commerce du Canada, mémoire, p. 10.

¹⁷ Department for International Development, *Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century*, Livre blanc sur le développement international, Londres, 1997 (disponible à l'adresse suivante : <http://www.oneworld.orh/dfid/whitepaper/main.htm>).

temporaires, des mesures prudentielles ou des réserves nationales consolidées et non consolidées. On a accordé énormément d'attention aux réserves nationales à la lumière du point de vue de Barry Appleton, selon qui elles ne donneraient pas les résultats escomptés si le libellé actuel était soumis à l'interprétation des tribunaux internationaux; ce serait le cas pour la main-d'œuvre, l'environnement et les services publics comme les soins de santé, qui sont fournis en partie par les provinces et en partie par le secteur privé. S'il y a de l'incertitude à ce sujet, c'est en partie parce que la négociation d'articles de l'accord se poursuit toujours et que le libellé du processus n'est pas encore rédigé de façon définitive (AMI, 1997, p. 85-86).

A. Les normes du travail

Les témoins préoccupés par le sort réservé à la main-d'œuvre ont souvent évoqué en même temps le traitement de l'environnement. Ils s'inquiétaient d'un présupposé «niveaulement par le bas» ou d'un abaisssement des normes nationales. Nous examinerons les deux questions séparément, même si d'importants témoignages font mention de l'un et de l'autre. Selon le libellé de la solution 2, à la page 50 du texte consolidé, qui est préférable à celui de la solution 1, à la page 49, une partie contractante ne *devrait* pas ou ne *devra* pas se soustraire aux normes touchant la santé, la sécurité, la main-d'œuvre ou l'environnement, afin d'encourager l'investissement étranger (AMI, 1997, p. 50). Il est aussi question de normes environnementales et de normes fondamentales du travail dans le préambule, ainsi que de normes environnementales dans la partie portant sur les obligations de résultat (AMI, 1997, p. 22).

Le CTC a soutenu que le projet de libellé était inadéquat :

Le préambule de l'AMI — qui a une importance juridique limitée quant au cadre d'interprétation — devrait engager les gouvernements à protéger, à améliorer et à appliquer les conventions de base de l'Organisation internationale du travail. Les droits fondamentaux des travailleurs comprennent le droit à la libre négociation des conventions collectives, la liberté d'association et la non-discrimination dans l'emploi. Une telle déclaration obligerait les gouvernements à respecter un noyau de droits reconnus à l'échelle internationale¹⁴.

Le CTC a indiqué au Sous-comité qu'il appuyait un système fondé sur des règles en matière d'investissement, mais qu'il voulait qu'on précise clairement les obligations des investisseurs dans un libellé plus fort que celui de l'ALÉNA. Certains ont réclamé l'inclusion des lignes directrices de l'OCDE à l'intention des multinationales, qui prévoient des engagements non contraignants en matière de travail et d'environnement et qui englobent une série d'autres obligations faites aux multinationales. Bien qu'elles représentent une façon très modérée de conditionner les comportements, ces lignes

Convention de New York, du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements, ou de la Convention panaméricaine» (Séance 5). L'Agence multilatérale de garantie des investissements de la Banque mondiale emploie une approche analogue.

Le mécanisme prévu dans l'AMI pour régler les différends entre investisseurs et Etats ne comporte pas grand-chose de nouveau. De plus, comme il s'applique aux investissements faits à l'étranger et provenant de l'étranger, il profite aux étrangers qui investissent au Canada, mais aussi aux Canadiens qui investissent dans d'autres pays, puisqu'ils ont accès à un processus semblable. À ce jour, depuis que l'ALENA est entré en vigueur, le 1^{er} janvier 1994, le processus n'a été utilisé qu'une seule fois et, comme nous l'avons souligné, l'affaire n'est toujours pas réglée.

Une des préoccupations des membres du Comité et de bon nombre des témoins, c'est que le mécanisme investisseur-Etat ne soit pas transparent et ne permette pas la représentation par des tiers. M. Blair Hankey, qui a témoigné avec M. Dymond, a fait remarquer que la confidentialité des instances est une caractéristique classique de l'arbitrage, contrairement à un procès devant un tribunal. Il a ajouté, cependant, que M. Marchi s'était prononcé ouvertement pour une plus grande transparence dans le règlement des différends internationaux : «C'est la position que nous (le Canada) défendons dans différents forums, notamment les négociations de l'AMI à Genève. Entre autres choses, nous réclamerons une plus grande transparence» (séance 11).

Recommandation n° 11

Le Canada devrait continuer de réclamer un mécanisme ouvert, accessible et transparent pour le règlement des différends.

3. La protection des intérêts stratégiques

Ce qui inquiète le plus les témoins, c'est peut-être de ne pas savoir dans quelle mesure les dispositions d'un AMI permettraient au gouvernement canadien de protéger des secteurs comme la main-d'œuvre, la culture, l'environnement, les services publics et les politiques des gouvernements provinciaux et des administrations municipales. Chaque secteur présente des problèmes particuliers à cause de la façon dont les services y sont produits et fournis, ou à cause des intérêts touchés. Nous traiterons séparément de chacun d'eux, mais ils sont tous concernés par le libellé et les procédures servant à limiter les obligations d'un pays. Le Sous-comité observe que ces questions préoccupent d'autres gouvernements et que le Canada est loin d'être seul à demander un libellé permettant d'adapter l'accord aux intérêts nationaux.

Les pays peuvent se soustraire aux obligations de l'accord de l'une des cinq manières dont il a déjà été question : une exception générale, une exclusion, des dérogations

Deuxièmement, l'Association canadienne du droit de l'environnement (ACDE) a fait valoir devant le Sous-comité que la disposition «d'expropriation» de l'ALENA et du projet d'AMI «dérage au droit canadien actuel puisqu'elle semble englober toute action gouvernementale susceptible de réduire le rendement éventuel d'un investissement» (Mémoire, p. 4). Les compagnies s'en serviront pour réclamer de grandes expropriations et saper la volonté des gouvernements (l'effet de refroidissement) à présenter des mesures environnementales. L'ACDE [...] croit que la conjugaison des demandes «d'expropriation» présentées en vertu de l'ALENA et celles envisageables dans le cadre de l'AMI donnera lieu à la meilleure stratégie environnementale à ce jour des grandes sociétés et de leurs alliés gouvernementaux» (Mémoire, p. 7).

Le Sous-comité signale que l'AMI ne fera que reprendre les dispositions de l'ALENA, lesquelles n'ont, depuis janvier 1994, donné lieu qu'à un différend qui suit actuellement son cours dans le processus de règlement.

Recommandation n° 10

Il faudrait s'assurer de définir très soigneusement ce qui constitue une expropriation (article IV 2.1 à la page 51 du texte consolidé de l'AMI), une mesure équivalente à l'expropriation ainsi que les mesures qui «entravent» les investissements (comme il est décrit dans l'article 1.2 précédent du texte de travail de l'AMI), pour qu'elles concordent avec les usages canadiens et nos obligations aux termes de l'ALENA.

M. Stinson, de l'Association canadienne des pâtes et papiers, a fait valoir une opinion connexe, à savoir que le mécanisme de règlement des différends entre les investisseurs et l'État risque d'entraîner une certaine forme de discrimination à rebours, puisque les entreprises étrangères pourraient se trouver dans une position plus favorable que les sociétés canadiennes. On a soumis au Sous-comité le raisonnement suivant : la société canadienne qui aurait un différend avec le gouvernement devrait s'adresser aux tribunaux canadiens, tandis que la société étrangère se trouvant dans une situation analogue pourrait recourir au mécanisme de l'AMI. Or, le premier recours pourrait coûter plus cher et exiger plus de temps que le dernier, et le dédommagement accordé pourrait être différé. Abstraction faite de ces réserves, le mécanisme de l'AMI est semblable à ceux qui sont contenus non seulement dans l'ALENA, mais aussi dans les traités bilatéraux sur l'investissement conclus par le Canada et par d'autres pays¹³, de même que dans «[...] une série d'accords établis de longue date qui ont été négociés sous les auspices de la

Le Sous-comité ne connaît pas d'interprétation juridique de ce terme. Il est fort possible, dès lors, que différents pays donnent leur propre interprétation du terme *dérisonnable* ou de son antonyme *raisonnable*. En outre, le Sous-comité craint que les pays moins industrialisés de l'OCDE donnent à ces termes une définition différente de celle des pays moins industrialisés. Ce qui peut sembler déraisonnable aux yeux d'un pays riche ne le sera pas nécessairement pour un pays pauvre. L'interprétation de ce terme étant à la merci des circonstances, son inclusion dans le texte de l'AMI poserait trop de risques. Le terme *dérisonnable* pourrait même constituer un obstacle à l'adhésion d'un pays non membre de l'OCDE à un AMI ou un AMI élaboré sous l'égide de l'OMC.

Recommandation n° 9

Le gouvernement devrait négocier la suppression du terme «dérisonnable» dans l'article portant sur l'engagement à l'égard du traitement national (article IV 1.2 à la page 51 du texte consolidé de mai 1997 de l'AMI). La solution de rechange proposée dans la note en bas de page du texte proposé de l'AMI, qui réunit les deux dispositions définissant l'engagement à l'égard du traitement national, devrait être adoptée.

Certains témoins ont aussi attiré l'attention du Sous-comité sur le processus de règlement des différends prévu dans l'AMI, qui comporte des mécanismes relatifs aux différends entre États et entre investisseurs et États. Ces derniers semblent susciter des inquiétudes particulières. Tony Clarke souligne que «[...] l'AMI offre aux sociétés un mécanisme spécial «investisseur-État» qui pourrait être utilisé pour tenter des poursuites judiciaires directes contre les gouvernements et à leur réclamer des dédommagements en argent» (Mémoire, p. 3). Même les partisans de l'AMI, comme Robert Howse, professeur de droit à l'Université de Toronto, ont soutenu que pour des raisons de prudence financière, il faudra libeller très soigneusement la définition de ce en quoi consiste l'expropriation dans l'Accord afin d'éviter de nous exposer indûment à des demandes d'indemnisation importantes. Comme M. Howse l'a dit, «il suffit de s'assurer que les dispositions sur l'expropriation et l'indemnisation n'ouvrent pas la voie à des demandes d'indemnisation à la faveur de modifications que nous pourrions apporter à notre politique publique dans des domaines comme l'environnement, la santé et la sécurité au travail ou la protection du consommateur» (Séance 8).

L'action intentée par la Ethyl Corporation contre le gouvernement du Canada aux termes du chapitre sur l'investissement de l'ALENA a été citée comme exemple de mise en oeuvre de ce mécanisme. Au cours des audiences, l'affaire Ethyl a été évoquée tellement souvent qu'elle est devenue une sorte de témoin virtuel.

Le troisième volet de l'accord a trait aux pays visés. Des témoins, parmi lesquels Bob White, du CTC, et Ian Waddell, député provincial de la Colombie-Britannique, ont signalé que l'accord était négocié par 29 pays membres de l'OCDE et qu'on devrait accorder plus d'attention aux besoins du tiers monde. Ces économies se trouvent à un stade de leur développement où elles pourraient devoir imposer des obligations de résultat à certaines industries. Tony Clarke, du Polaris Institute, a fait remarquer que lorsqu'il a été question d'investissement à la CNUCED, un forum auquel participent les pays en développement, on a utilisé un modèle et une approche différents : «ils ont abordé la question selon des principes très analogues à ceux de la Charte des droits et devoirs des États-nations» (Séance 5).

D'autres ont indiqué que l'accord serait ouvert à d'autres pays et qu'un système fondé sur des règles contribuerait à attirer les investissements dans le tiers monde. D'après George Miller, de l'Association minière du Canada, lorsque les compagnies minières canadiennes investissent à l'étranger, elles y importent des pratiques respectueuses de l'environnement, ce qui a pour effet secondaire d'empêcher un recul des normes dans les pays en question. D'après certains témoins, l'AMI constituerait un préalable à l'incorporation de l'investissement dans l'OMC, où le nombre de pays participants serait accru.

Recommandation n° 8

Si l'on réussit à négocier un AMI qui soit à la satisfaction du Canada, celui-ci et ses partenaires de l'OCDE devraient l'utiliser activement pour préparer l'institution d'un accord d'investissement à l'échelle mondiale, tout en continuant de faciliter entre-temps l'adhésion à l'AMI des pays non membres de l'OCDE.

2. La protection des investisseurs et le règlement des différends

Une caractéristique importante de la protection des investisseurs que recherchent toutes les parties contractantes à l'AMI a trait à la notion de traitement national. Comme l'indique le glossaire donné à l'annexe 5, le traitement national indique simplement que le pays hôte, ou un gouvernement provincial, doit traiter un investisseur étranger comme il le fait des investisseurs nationaux. Le texte de l'AMI, toutefois, contient des définitions plus détaillées et plus juridiques. En fait, le texte contient deux dispositions. La première disposition, d'après M. Dymond, est tirée de l'ALENA, tandis que la deuxième découle d'accords bilatéraux européens.

Cette deuxième disposition renferme entre parenthèses les termes *déraisonnable* et(ou) *discriminatoire*. Le Sous-comité n'a pas de mal à comprendre l'interprétation juridique possible du terme *déraisonnable*, mais le terme *discriminatoire* risque d'être plus

Recommandation n° 6

Il y aurait lieu de clarifier la définition d'investissement dans l'AMI et d'utiliser à cet égard la même approche que celle de l'ALENA et des traités bilatéraux du Canada sur l'investissement.

Cela nous amène à considérer la portée de cet accord par rapport à d'autres. En ce qui concerne le Canada, l'investissement est couvert dans l'ALENA pour les trois pays membres, dans les accords sur la protection des investissements étrangers pour des pays choisis et dans certaines parties de l'OMC pour 132 pays membres. Tant le professeur Hart que M. Dymond ont souligné que les dispositions de l'AMI ressembleraient à celles de l'ALENA quant à l'investissement — «Notre limite est ce que prévoit l'ALENA. C'est ce que nous voulons obtenir» (Dymond, séance 3).

Le professeur Rugman a souligné que «nous avons déjà un accord multilatéral sur l'investissement avec les États-Unis : il s'appelle l'Accord de libre-échange nord-américain» (Séance 5). Soixante-dix pour cent de l'IDE au Canada provient des États-Unis. La couverture par l'ALENA de l'investissement canadien à l'étranger est plus faible, 54 p. 100 de celui-ci se trouvant aux États-Unis. Par conséquent, l'AMI aurait une plus grande incidence sur les investissements extérieurs du Canada, qui bénéficieraient des obligations entérinées par les gouvernements étrangers.

Lorsque l'AMI — s'il est conclu — viendra s'ajouter aux accords existants, il y aura plusieurs chevauchements relatifs à l'investissement étranger. Le Sous-comité croit comprendre que l'AMI a pour objet de mettre de l'ordre dans toute cette complexité; il recommande néanmoins qu'on éclaircisse la situation et qu'on explique quels accords demeureront en vigueur après la conclusion d'un AMI et lesquels auront préséance dans l'éventualité d'un différend. Par exemple, l'article 103 de l'ALENA stipule que ce dernier a préséance sur tous les autres accords internationaux à moins d'indication contraire, alors que l'article 104 donne des exemples de situations où d'autres accords ont préséance sur l'ALENA. Le professeur Howse a dit au Sous-comité que l'AMI aurait préséance dans l'éventualité d'un accord sur l'investissement. Le professeur Ivan Bernier a appelé l'attention sur le risque que des accords futurs se chevauchent ou soient incompatibles entre eux.

Recommandation n° 7

Dans l'intérêt tant des gouvernements que des investisseurs, l'AMI doit indiquer clairement, dans les cas où ses dispositions portent sur une matière traitée dans d'autres accords internationaux, quelles règles de fond ou de procédure doivent régir le règlement d'un différend concernant l'interprétation ou l'application de ces accords.

dans le domaine du travail, les responsabilités de différents ordres de gouvernement, les mécanismes juridiques de règlement des différends, l'extraterritorialité et les liens entre cet accord et les autres traités. L'AMI propose offre du matériel d'analyse aux avocats, aux politiciens, aux économistes, aux animateurs sociaux et aux représentants d'un large éventail de parties intéressées. Tous ont comparu devant le Sous-comité, qui a cherché à faire une synthèse de leurs contributions afin de soumettre des recommandations au gouvernement pour la prochaine étape des négociations.

Un facteur de complexité et d'incertitude vient s'ajouter du fait qu'on ne dispose pas d'un texte définitif. L'AMI est un travail en cours. Le négociateur en chef du Canada, Bill Dymond, a fait observer qu'«aucune partie de ce texte n'a été acceptée par l'une ou l'autre des délégations ... tout est ouvert à la négociation» (Séance 3). Le Sous-comité a donc dû évaluer les opinions de témoins qui, à l'occasion, offraient des points de vue définitifs sur un document à l'état d'ébauche. Il aurait été plus facile d'examiner le document achevé, mais les audiences avaient pour objet de communiquer un avis au gouvernement avant sa rédaction finale.

1. La portée de l'Accord

L'AMI concerne l'investissement, mais les témoins ont attiré notre attention sur trois différents volets de sa portée : la définition de l'investissement, son rapport avec d'autres accords et les pays visés. Bill Dymond a indiqué au Comité que «la définition de travail [de l'investissement] contenue dans votre ébauche est plus large que la définition étroite de l'ALENA» (Séance 3); il s'ensuit que même si l'AMI est censé prévoir des modalités semblables à celles de l'ALENA en matière d'investissement, il pourrait fort bien avoir un champ d'application plus vaste. Dans un rapport de recherche préparé pour la Conférence canadienne des arts, Lesley Harris remarque qu'«on ne s'entend pas pour dire à quel moment un droit de propriété intellectuelle acquiert les caractéristiques d'un investissement». La propriété intellectuelle participe à la fois du commerce et de l'investissement. Dans le premier cas, elle pourrait être assujettie à un régime commercial, dans le second, à un régime d'investissement. Elle est également sujette à une série d'autres régimes qui lui sont propres, comme l'explique Lesley Harris dans son rapport. Chaque régime peut prévoir différents droits et obligations, ce qui fait que les parties peuvent chercher à se justifier par l'un ou l'autre accord dans l'éventualité d'un différend.

Le Commentaire sur l'AMI (1997, p. 101-103) confirme que la définition d'investissement n'est pas encore arrêtée. Les témoins ne s'entendaient pas non plus à cet égard. Don Knoerr, s'exprimant au nom de la Fédération canadienne de l'agriculture, voulait qu'on fasse disparaître de l'ébauche les «concessions, licences, autorisations et permis»; Norine Heselton, de l'ACTI, préconisait une «définition large de l'investissement, en fonction de l'actif».

le GATT il y a 50 ans quant au commerce des biens; les avantages qu'il procure iront croissant au fur et à mesure des négociations futures. Si l'on réussit à négocier un AML, on sera dans une situation semblable à celle créée par l'AGCS, ce qui est souhaitable dès maintenant et pour l'avenir.

Les principales obligations de l'accord, sous réserve des exceptions et des réserves formulées à l'égard de mesures qui autrement seraient incompatibles avec l'accord, ont trait à la non-discrimination, grâce à l'application des principes du traitement national et de la nation la plus favorisée (NPF), et à la transparence. Le traitement national signifie que les gouvernements ne traitent pas moins bien les investisseurs étrangers que les investisseurs du pays. Quant à la NPF, le principe est qu'un investisseur étranger n'est pas traité moins bien que ne l'est un autre investisseur étranger. Si l'on ne connaît pas les lois, règlements, procédures et décisions de chaque partie, il est impossible d'imposer la non-discrimination; par conséquent, la transparence est un élément crucial de tout accord¹¹.

Certaines questions touchant ces obligations et réserves ont fait l'objet de l'attention du public et de commentaires critiques de la part de témoins, dans des mémoires et à l'occasion de débats. Le Sous-comité traitera de ces questions en résumant les arguments contradictoires, et présentera ensuite ses recommandations.

PRINCIPALES QUESTIONS¹²

Le Sous-comité a entendu 51 personnes et reçu plus de 100 mémoires et communications de particuliers et d'organismes. De multiples sujets ont été couverts, et nous avons été impressionnés par le travail d'approfondissement dont témoignaient les différents points de vue exprimés. Nous avons dû effectuer des choix difficiles quant aux extraits des témoignages et des mémoires et pour ce qui est de résumer les principaux points qui nous ont été présentés. La transcription des audiences et les mémoires contiennent une panoplie de données additionnelles, et de nombreux témoins ont offert au Sous-comité de fournir d'autres renseignements sur demande.

Chargé d'étudier l'élaboration d'un régime d'investissement international, le Sous-comité a été frappé par la complexité du sujet. Comme le commerce, l'investissement a des ramifications dans maintes sphères de la société, et les témoins ont abordé une gamme très variée de questions, telles l'environnement, la culture et les droits

¹¹ Ces principes font partie des règles commerciales depuis au moins l'époque du Moyen Âge, avec le développement des villes-États et de la Ligue hanséatique. «Le traité d'Utrecht de 1713 a été décrit comme un précurseur du GATT» — voir John Jackson, *The World Trading System*, Cambridge, The MIT Press, 1991, p. 30.

¹² L'étude d'Anthony Chapman intitulée *L'Accord multilatéral sur l'investissement : Fondement, grandes lignes et problèmes*, document BP-444E de la Direction de la recherche parlementaire, septembre 1997, a servi à la rédaction de ce qui suit.

Inclusion/exclusion — désigne une exception générale, sauf pour un élément expressément mentionné. La fiscalité est exclue, sauf pour les expropriations par des mesures fiscales.

Dérogations temporaires — des mesures temporaires autorisées lorsque se présentent des difficultés financières, par exemple au chapitre de la balance des paiements.

Mesures prudentielles — des mesures qui permettent aux pays d'assurer la stabilité de leur secteur financier.

Réserves nationales — la liste des mesures dérogatoires ou des mesures non assujetties aux obligations générales que les pays maintiennent au moment de la signature de l'AMI ou lorsqu'ils consentent à être liés par l'accord. Le Canada a formulé plusieurs réserves semblables à celles qui se trouvent dans les annexes I et II de l'ALÉNA. Un certain nombre de ces réserves sont «consolidées», c'est-à-dire que les gouvernements ne peuvent rendre les mesures plus restrictives. Les mesures consolidées feront éventuellement l'objet de dispositions de statu quo et éventuellement de démantèlement lors de séries de négociations futures. D'autres mesures sont «non consolidées», c'est-à-dire que les gouvernements peuvent adopter de nouvelles mesures dérogatoires ou resserrer les mesures existantes dans l'avenir; celles-ci tendent à s'appliquer à de vastes secteurs de l'économie. On trouvera un examen détaillé du processus des réserves dans le mémoire préparé par Barry Appleton et présenté au Sous-comité par le Conseil des Canadiens.

Un accord international entraîne un transfert de compétences dans certains secteurs, en échange d'avantages dans d'autres secteurs. Le calcul politique consiste à déterminer s'il en résulte des avantages nets. Les cinq façons de déroger aux principales obligations de l'AMI permettent aux pays de protéger leur souveraineté dans des secteurs qu'ils jugent d'importance vitale, comme la santé et les services sociaux, la culture, la main-d'œuvre et l'environnement. D'après les témoignages entendus et les discussions qui ont eu lieu au Sous-comité au sujet du processus de réserves et d'exceptions et du libellé du texte définitif, la protection dont bénéficiera un pays dépendra souvent du choix soigneux des termes utilisés.

En signant l'AMI, les gouvernements ne renonceraient pas à leur capacité de gouverner. Ce qui est plus probable, c'est qu'ils formulent tellement de réserves que, ou bien l'accord ne sera pas conclu, ou bien les avantages économiques ne seront plus aussi intéressants¹⁰. La conclusion d'un accord pourrait demeurer dans l'intérêt public dans la mesure où celui-ci constitue un point de départ pour des améliorations futures. C'est ce qui s'est produit dans le cas du GATT, qui a entraîné la libéralisation des échanges lors de cycles successifs de négociation depuis 1947. En 1997, l'AGCS est au point où se trouvait

10 L'une des préoccupations est qu'un accord général truffé de réserves nationales ne constituera qu'un amalgame de mesures disparates.

Encadré 1

Principales dispositions du texte consolidé de l'AMI

- I. Dispositions générales
- II. Portée et application
- III. Traitement des investisseurs et des investissements
- IV. Protection des investissements
- V. Règlement des différends
- VI. Exceptions et sauvegardes
- VII. Services financiers
- VIII. Fiscalité
- IX. Réserves
- X. Rapports avec les autres accords internationaux
- XI. Mise en oeuvre et fonctionnement
- XII. Dispositions finales

N.B. On trouvera la table des matières complète à l'annexe 4.

On a opté pour l'approche « positive » en vertu de laquelle les parties adhérent aux obligations de l'accord dans la mesure où elles ne forment pas de réserves⁹. Tous les secteurs de l'économie sont assujettis aux obligations générales, à moins qu'ils ne soient précisément exclus de l'une des façons suivantes :

Exception générale — une exemption par rapport à tous les aspects de l'accord. L'ébauche comprend des exceptions pour la sécurité nationale, l'ordre public et le maintien de la paix internationale. La France a proposé une exception générale pour la culture, que le Canada approuve.

⁹ Dans le GATS, l'approche utilisée est la renonciation pour ce qui concerne la nation plus favorisée et la transparence, mais l'adhésion pour l'accès aux marchés et le traitement national.

transparent de manière que des consultations publiques informées puissent avoir lieu en temps opportun sous réserve des impératifs d'ordre stratégique.

La dernière ébauche du texte complet et des observations est datée de mai 1997. Elle renferme de nombreuses sections provisoires, des crochets contenant des propositions de libellé ainsi que des observations par différentes délégations dans des notes de bas de page. C'est, dans une large mesure, un travail en cours, et l'examen des questions abordées se rattache à l'ébauche et non au libellé définitif. Il y a 12 grandes sections, un certain nombre d'entre elles comportant des sous-sections comme l'indique l'Encadré 1. L'AMI est structuré selon quatre grandes rubriques : portée, obligations, règlement des différends et autres dispositions. Dans la portée, on circonscrit l'interprétation de l'accord en définissant des termes comme investisseur et investissement. Dans la partie portant sur les obligations, on fixe les règles auxquelles doivent souscrire les États parties en ce qui concerne des questions comme la non-discrimination et les obligations de résultat. Dans la partie portant sur le règlement des différends, on décrit les procédures à suivre pour régler des interprétations divergentes touchant la portée et les obligations. Enfin, dans les autres dispositions, on traite des exceptions, des garanties, des services financiers, de l'imposition, des réserves par pays et d'autres questions comme les modalités d'adhésion et de retrait.

Dans toute négociation future au sujet de questions d'une aussi vaste portée que l'AMLI, le gouvernement devrait établir un processus ouvert et

Recommandation n° 5

Le gouvernement devrait songer à faire une étude d'impact détaillée expliquant pourquoi le Canada devrait être partie à l'AMLI. Si cela s'avérait pertinent, l'étude comporterait un exposé sur les effets économiques, environnementaux, sociaux et culturels prévisibles de l'Accord et sur les obligations que ses dispositions finales imposeraient.

Recommandation n° 4

Le gouvernement devrait maintenir un processus qui ferait pleinement intervenir les provinces et accorderait suffisamment de temps pour tirer profit d'une plus ample étude par le Comité du texte alors disponible avant la signature de toute entente négociée.

Recommandation n° 3

Le gouvernement devrait poursuivre et augmenter ses efforts en vue d'informer les Canadiens des avantages que présente la négociation d'un AMLI, tout en tenant dûment compte des préoccupations qui sont ressorties des audiences du Sous-comité.

Recommandation n° 2

L'objectif doit être d'en arriver aux meilleurs résultats possibles : un AMLI solide qui soit clairement dans l'intérêt du Canada et que peuvent appuyer les provinces. Pour y arriver, il est impératif que les provinces participent pleinement à toutes les étapes. De plus, en ce qui a trait au rôle que continuera à jouer la partie parlementaire, le présent rapport sur la négociation de l'AMLI en cours ne constitue pas notre dernier mot sur l'issue éventuelle des négociations. Nous croyons de plus que si le gouvernement soumettait le résultat final des négociations à une étude d'impact détaillée, le public comprendrait et accepterait mieux l'AMLI. Étant donné ce qui précède :

le résultat final des négociations cruciales de l'année prochaine.

Nous ne savons absolument pas quelle sera l'issue des négociations finales avec nos partenaires de l'OCDE au début de 1998. En conséquence, si nous sommes d'accord pour que le Canada demeure à la table de négociation avec un mandat clair assujéti aux conditions énoncées dans la recommandation n° 1, le Sous-comité doit pouvoir examiner

cette époque, ce n'était pas faute d'indices⁸. Évidemment, les détails de la position et de la stratégie de l'équipe de négociation canadienne et des autres pays sont confidentiels. Autrement, les négociateurs ne pourraient pas mener à bien leur tâche.

Une bonne partie des témoins qui ont comparu devant le Sous-comité ont pressé le gouvernement de procéder à une consultation plus vaste des Canadiens, de faire des pressions pour obtenir une pause dans les négociations et de réexaminer les propositions lorsqu'on disposera du texte intégral de l'accord. Le groupe Citizens for Public Justice a réclame une « pause au niveau international pour que l'on puisse respecter les droits démocratiques ». Le professeur Smythe prône « davantage de consultations publiques sur les négociations ». L'Alliance for Public Accountability estime que le gouvernement « devrait expliquer ce qu'on attend de l'accord avant que quiconque ne prenne une décision ». Enfin, le Sierra Club a recommandé que « le Canada effectue une évaluation indépendante et complète des retombées de l'AMI en matière d'environnement, de programmes sociaux et de développement et ce, avec la pleine participation du public ». Reconnaissant qu'il reste encore beaucoup de chemin à parcourir dans les négociations avant qu'on ne connaisse tous les compromis, le Conseil canadien des chefs d'entreprise a dit : « Évidemment, ce n'est que lorsque l'on connaîtra la liste définitive des réserves et des exceptions que l'on pourra poser un jugement bien informé sur les répercussions précises de l'AMI par secteur. » (Carre, Séance 9)

Si le Canada décidait un jour que le texte de l'accord lui convient, ce sera le fruit d'un examen démocratique beaucoup plus poussé que celui dont ont fait l'objet presque tous les traités internationaux auxquels il est devenu partie antérieurement. Serge Fréchette, un ancien négociateur commercial du gouvernement, a dit au Sous-comité : « ... je peux vous assurer que le processus est probablement loin d'être parfait, mais je suis convaincu que c'est probablement l'un des plus transparents que j'aie jamais vu » (Séance 8).

En dépit de cette affirmation, nos interlocuteurs estimaient de façon quasi unanime que les Canadiens n'avaient pas été suffisamment informés ou consultés avant les audiences. On déplore également qu'aucune consultation du public ne soit prévue avant la conclusion du traité, qui devrait avoir lieu en mai 1998.

Le Sous-comité entend bien M. Dymond lorsque celui-ci affirme que le Canada cherche à négocier un accord qui sera acceptable et intéressant pour toutes les régions du Canada. À cet égard, l'une des difficultés auxquelles font face les membres du Sous-comité, de même que les divers paliers de gouvernement et les citoyens soucieux de connaître les répercussions éventuelles de l'AMI, est le fait que le texte consolidé de

8 Le 22 février 1996, la Chambre de commerce du Canada publiait un communiqué de presse de six pages et une lettre d'accompagnement à l'intention des médias canadiens dans lesquels elle exposait ses vues sur le projet d'AMI et signalait que l'amorce du processus avait été approuvée et annoncée au sommet du G7 de Halifax en juin 1995.

délégation d'une quarantaine d'ONG a rencontré des représentants de l'OCDE afin de leur faire part de ses préoccupations⁶.

Au Canada, un négociateur et une équipe nommés par les ministres du Commerce international, de l'Industrie et des Finances ont dirigé les négociations. Les négociateurs ont consulté régulièrement les représentants des provinces et ils ont rencontré différents organismes du secteur privé, y compris la Chambre de commerce du Canada et son Conseil canadien pour le commerce international, le Conseil canadien des chefs d'entreprises et l'Industry Technology Association of Canada. Le gouvernement tient également des consultations avec les Groupes de consultation sectorielle sur le commerce extérieur (GCSCÉ), qui sont des panels du secteur privé dont les participants viennent de petites et moyennes entreprises, d'institutions financières, d'associations de gens d'affaires et des milieux universitaires.

D'autres organismes, comme la Fédération canadienne de l'agriculture, les Producteurs laitiers du Canada et le Congrès du travail du Canada (CTC) ont manifesté de l'intérêt pour les négociations et sont consultés au fur et à mesure de leur déroulement⁷. Des rencontres ont eu lieu avec le CTC en mai, en juillet et en novembre 1997. Le Sous-comité a tenu des audiences à la demande du ministre du Commerce international, pour répondre à la demande du public qui souhaite en savoir plus et fournir un apport plus large aux négociations.

Le ministre du Commerce international a reconnu la nécessité de tenir un débat public sur ces questions maintenant que l'on dispose d'une version provisoire, bien qu'incomplète, de l'accord. On a consulté d'abord les provinces et le secteur privé en 1995, et ensuite diverses parties concernées, les entreprises, les syndicats et les organisations non gouvernementales (ONG). Avant 1995, on savait que les ministres des pays membres de l'OCDE avaient approuvé en 1993 la réalisation d'une étude de faisabilité portant sur un accord multilatéral sur l'investissement. Chaque pays membre est représenté à la Commission syndicale consultative et au Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE. Ces comités sont tenus au courant des activités de l'OCDE. Si les médias n'ont pas accordé beaucoup d'importance à l'AMI à

6 L'économie politique du processus de négociation et les rôles du CCEI et de la CSC sont analysés dans le document d'Elizabeth Smythe intitulé «*Domestic and International Sources of Regime Change: Canada and the Negotiation of the OECD Multilateral Agreement on Investment*», présenté à l'assemblée annuelle de l'Association canadienne de science politique, à St. John's, Terre-Neuve, le 8 juin 1997. Voir aussi son solide témoignage (séance 8) plaidant en faveur de consultations publiques plus représentatives et menées tôt dans le processus.

7 D'après le document du MAECI intitulé Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) : Consultations, 9 septembre 1997.

seule façon d'en arriver à un bon accord. Dans la prochaine partie, nous examinons comment un mécanisme parlementaire et public peut contribuer au succès de l'entreprise. Bien sûr, le gouvernement va devoir prendre une décision définitive à ce sujet à un moment donné.

Recommandation n° 1

Compte tenu de l'importance de meilleures règles multilatérales pour la sécurité des investissements en provenance et à destination du Canada, le Canada devrait continuer de participer activement à la négociation de l'AMI avec ses partenaires de l'OCDE. Le Canada devrait figurer au nombre des parties contractantes de l'AMI à la condition que le texte définitif protège pleinement la culture canadienne, l'environnement, les normes de travail et les services dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la sécurité sociale aux niveaux fédéral et provincial.

MISE EN OEUVRE D'UN PROCESSUS DE NÉGOCIATION DÉMOCRATIQUE

Comme l'indique l'encadré 1, des négociations internationales en vue de l'adoption d'un AMI se déroulent à Paris et mettent en présence 29 États membres de l'OCDE et l'Union européenne. L'OCDE a déjà été à l'avant-scène de négociations sur les investissements et a aussi déjà participé à l'élaboration de normes sur le travail et l'environnement et de codes de déontologie pour les multinationales, (voir annexe 2).

En mai 1995, le conseil des ministres de l'OCDE a amorcé la négociation d'un accord multilatéral sur l'investissement (AMI). Les travaux préparatoires aux négociations avaient été entrepris en 1991 par deux comités de l'OCDE : le Comité de l'investissement international et des entreprises multinationales (CIME) et le Comité des mouvements de capitaux et des transactions invisibles (CMIT). L'OCDE suit depuis longtemps l'évolution des relations économiques entre pays, que l'on qualifie ces dernières années de mondialisation. On trouvera une chronologie des négociations à l'annexe 3.

Outre les positions exprimées par les négociateurs des différents pays, des propositions ont été faites à l'OCDE par les membres du Comité consultatif économique et industriel (CCEI) et la Commission syndicale consultative (CSC). En octobre 1997, une

Le débat est compliqué, mais le Sous-comité estime que le Canada ne pourra être partie à un accord et en profiter que si nos négociateurs sont présents à la table. C'est la

attention particulière.

Laquelle un tel accord pourrait protéger les intérêts vitaux des membres a fait l'objet d'une et l'affiliation des pays que les témoins ne s'entendaient pas. Par ailleurs, la mesure dans options et consulter les parties intéressées. C'est plutôt sur le libelle de l'accord, sa portée L'unanimité se faisait surtout autour de l'idée qu'il faut plus de temps pour évaluer les négociation. Certains témoins ont dit rejeter la version provisoire actuelle de l'accord. de l'accord et sur les compromis qui pourraient intervenir lors des dernières étapes de la portaient sur la combinaison de droits et de responsabilités, sur le contenu et sur le libelle multilatérales régissant les investissements internationaux. Les divergences de vues Presque tous les témoins entendus convenaient de la nécessité de règles

balance les avantages et inconvénients qu'il y a à rester, et ceux qu'il y a à partir. accord particulier, ce ne sera pas une tragédie» (Séance 5). Il convient de mettre en n'aboutissent pas ou que «le Canada décide qu'il n'est pas dans son intérêt de signer cet est prêt à se retirer des négociations. Selon le professeur Hart, si les négociations seule une stratégie de fermeté peut donner des résultats, et le Canada doit manifester qu'il quelques autres, le Canada devait se retirer dès maintenant. D'après le professeur Howe, négocier et s'assurer que les garanties nécessaires sont incluses dans l'accord. Pour signer un AMI, les témoins étaient partagés. Pour certains, le Canada devait continuer à A la question de savoir si le Canada devrait se retirer des négociations ou refuser de

l'investissement sont illustrés à l'annexe 1. améliorée. Les avantages pour le Canada des flux mondiaux du commerce et de mondiale ira en augmentant si davantage de voyageurs empruntent une autoroute adhérer les pays ne faisant pas partie de l'organisation⁵. La production économique l'investissement au sein des pays de l'OCDE, mais parce qu'il incitera après coup à y pourra apprécier la véritable valeur de l'AMI, non pas tant parce qu'il favorisera D'après le secrétaire général de l'OCDE, Donald Johnston, c'est dans l'avenir qu'on

Au départ, la certitude en question ne serait établie que pour les autres pays de l'OCDE. engagé plus de Canadiens parce qu'elles réussissent à l'échelle mondiale» (Séance 4). canadienne oublient que les entreprises canadiennes prennent de l'expansion et qui s'attachent seulement aux retombées de l'investissement étranger sur l'économie dans l'ouverture vers l'extérieur que réside la valeur réelle de l'AMI pour le Canada. Ceux s'attendre sur ces marchés. La Chambre de commerce du Canada a observé que «... c'est et pour maintenir sa capacité à l'égard des marchés étrangers, le Canada doit savoir à quoi canadiens. À l'heure actuelle, ces derniers sont presque aussi élevés que l'IDE au Canada,

beaucoup plus gros qu'eux. Dans un système encadré par des règles, les obligations de chacun sont claires, et les différends réglés selon une procédure établie par des institutions impartiales. C'est la différence entre se battre dans une arène en présence d'un arbitre neutre et régler ses différends au fond d'une ruelle. Dans les deux cas, c'est le plus fort qui a l'avantage, mais au moins, les adversaires sont moins portés à se porter des coups bas dans une arène. L'Association canadienne de la technologie de l'information (ACTI) a dit au Sous-comité que les sociétés canadiennes obtiennent des résultats bien meilleurs sur le plan international là où les affaires sont régies par règles transparentes et exécutoires que là où elles doivent se plier aux caprices de nations plus puissantes (25 novembre 1997, p. 6).

Alan Sullivan de l'Institut canadien des affaires internationales (ICAI) a rappelé au Sous-comité que le Canada était un grand partisan de la démarche multilatérale pour aborder les problèmes internationaux. Qu'il s'agisse d'enjeux économiques ou de questions de sécurité, les intérêts nationaux sont mieux protégés dans le contexte d'ententes multilatérales fondées sur des règles. La solution de rechange est manifestement pire : puissance arbitraire, règles unilatérales et ensemble disparate et peu efficace de règles et règlements. Par l'AMI, le Canada espère instituer un cadre réglementaire solide dans le contexte duquel les gouvernements responsables ne renonceront jamais collectivement à leur aptitude d'agir dans l'intérêt public. Les gouvernements concernés ne seraient pas en train de négocier de telles règles s'ils n'étaient pas convaincus de veiller ainsi aux intérêts de leur pays.

Le libellé du traité est loin d'être définitif, et encore moins adopté, dans de nombreux domaines. Les gouvernements disposeront aussi de plusieurs moyens d'exclure certaines mesures ou secteurs, tout en continuant de profiter des avantages d'un cadre multilatéral global. Le Canada et d'autres pays ont choisi cette voie pour conclure une entente qui constitue un compromis acceptable et avantageux pour toutes les parties. Les négociations pourraient encore échouer du fait que, comme l'a rappelé le professeur Smythe, toutes les questions politiques difficiles ont été gardées pour la fin (mémoire, 24 novembre 1997). En outre, aucun gouvernement ne sera forcé de signer une entente qu'il considère inacceptable ou contraire aux intérêts de son pays.

Le chemin qui mène à l'AMI n'est pas nouveau, et il est trompeur de dire que les négociations actuelles ont pour objet de trayer la voie. Elles visent plutôt à réparer les nids-de-poule, à paver la surface et à installer des panneaux de signalisation, autrement dit à améliorer la sécurité de tous les usagers pour qu'ils atteignent rapidement leur destination.

Des témoins ont rappelé au Sous-comité qu'il s'agirait d'un accord à double sens, créant des obligations tant pour le gouvernement canadien à l'égard des investissements étrangers directs (IED), que pour les pays d'accueil à l'égard des investissements

placé leur argent dans des fonds de pension et des fonds communs de placement. Les placements des particuliers canadiens dans des fonds communs de placement se sont multipliés par 14 entre 1987 (20 milliards de dollars) et 1997 (280 milliards de dollars), et approximativement 30 milliards de dollars sont actuellement investis à l'étranger³. Des gouvernements démocratiquement élus, notamment des gouvernements socio-démocrates d'Europe, ont accepté de participer à la négociation de l'AMI parce qu'ils sont persuadés que les particuliers et les sociétés de leur pays ont tout à gagner d'une réglementation plus prévisible et complète de l'investissement.

On a une deuxième raison de négocier un AMI dans la mesure où il en existe déjà des éléments et où il importe maintenant d'élaborer un accord complet et uniforme de manière que les pays ne puissent pas se faire concurrence par la voie d'arrangements bilatéraux et régionaux comportant des exigences différentes. L'OMC comprend des ententes concernant les investissements liés au commerce (TRIM) et les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (TRIP), et certaines dispositions du GATS touchent les investissements. Certains arrangements régionaux en Europe (l'Union européenne) et en Asie (l'Organisation de coopération Asie-Pacifique) contiennent des dispositions sur l'investissement. L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), issu de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE), contient pour les trois pays membres un chapitre sur les investissements analogue à un bon nombre des dispositions provisoires de l'AMI, et le Canada est signataire de traités bilatéraux sur l'investissement avec 24 autres pays, qui contiennent des dispositions similaires. À l'échelle mondiale, il existe plus de 1 300 traités bilatéraux sur l'investissement, qui concernent surtout des pays en développement qui ont fait part de l'intérêt pour l'établissement d'un régime d'investissement. Par ailleurs, le Canada est signataire d'une soixantaine de traités bilatéraux portant sur la double imposition du revenu.

Il est absolument essentiel d'uniformiser cet assemblage hétéroclite d'accords multilatéraux et bilatéraux. À ce sujet, un analyste a souligné⁴ :

Il est peu probable que le *patchwork* actuel de règles d'investissement soit très utile aux entreprises multinationales (EMN) qui réalisent des opérations de plus en plus complexes au travers de multiples frontières nationales. Des règles concurrentes et parfois conflictuelles, voire simplement vagues, peuvent créer des incertitudes quant au traitement de l'investissement direct étranger des EMN.

Le Canada a une troisième raison de participer à l'AMI dans la mesure où les petits pays à économie ouverte sont particulièrement vulnérables en l'absence de règles officielles, et doivent lutter contre la puissance économique et politique de partenaires

3 Chiffres fournis par l'Institut des fonds d'investissement du Canada, de Toronto.

4 Alister Smith, «Elaboration d'un Accord multilatéral sur l'investissement à l'OCDE : examen préliminaire», dans *Vers des règles multilatérales sur l'investissement*, Document OCDE, 1996, p. 31.

Un AMI serait utile entre autres parce que les règles et procédures qu'il comporterait empêcheraient les pays de recourir à des mesures contraires à l'intérêt public. Deux types de mesures illustrent ce qui peut se passer, et se passe effectivement. Pour attirer les investissements étrangers, les gouvernements offrent toutes sortes d'encouragements financiers et renchérissement les uns sur les autres, avec le résultat que les retombées dont bénéficierait autrement le pays hôte sont dirigées vers l'investisseur. Parallèlement, les gouvernements imposent souvent des obligations de résultat aux investisseurs, ce qui peut fausser les décisions d'investissement et de ce fait réduire l'efficacité de l'utilisation des ressources. Dans le cas d'un petit investissement, la perte totale de production peut être relativement faible, mais au niveau global, compte tenu de l'importance croissante de l'investissement étranger, les effets sont substantiels, en particulier dans les secteurs où l'investissement étranger est important. Il faut des règles pour empêcher les gouvernements de se livrer à des formes de concurrence ruineuses et libérer des fonds publics qui peuvent alors être dépensés beaucoup plus judicieusement pour répondre à des besoins plus pressants. Comme l'a fait remarquer John Dunning, un expert des entreprises multinationales :

Il arrive que des entreprises multinationales [...] placent délibérément deux gouvernements en concurrence pour servir leurs intérêts. Il arrive aussi que des gouvernements se livrent une concurrence destructrice pour décrocher des investissements propres à promouvoir la réalisation de leurs objectifs nationaux².

Sur le plan économique, l'AMI permettra de gérer les pressions de la mondialisation de façon que les avantages économiques ne partent pas en fumée parce qu'il faut administrer des politiques obscures, gérer des différends et encourager l'utilisation par les gouvernements de stimulants financiers et d'obligations de résultat ayant un effet de distorsion sur le marché. En disciplinant à la fois les mesures gouvernementales et, par le biais de mesures comme les lignes directrices de l'OCDE à l'intention des sociétés multinationales, les opérations des entreprises multinationales, l'AMI procurera des avantages nets accrus à tous les pays. En participant au processus actuel de négociations qui se déroulent sous l'égide de l'OCDE, sous réserve des conditions clairement énoncées dans notre première recommandation, le Canada peut contribuer à l'émergence progressive de règles multilatérales pour répondre à cet objectif.

De l'avis du Sous-comité, un régime international d'investissement bien équilibré devrait donc favoriser l'amélioration du bien-être de la société : il ne sera jamais un moyen de donner carte blanche aux entreprises. Ce que l'on cherche à obtenir d'abord et avant tout avec un tel régime, c'est l'instauration de meilleures règles du jeu pour régler les flux d'investissement transfrontières de plus en plus importants, qui comprennent notamment ceux qui concernent des PME et de nombreux petits investisseurs qui ont

QU'EST-CE QUE L'AMI?

L'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) est un traité en voie de négociation sous les auspices de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)¹, conformément au mandat² conféré à cette dernière par les pays membres en mai 1995 pour :

- mettre au point un Accord multilatéral sur l'investissement complet, comportant des normes élevées de libéralisation des régimes applicables à l'investissement et de protection de l'investissement, ainsi qu'un mécanisme efficace de règlement des différends;

- faire de l'AMI un traité international autonome ouvert à tous les pays de l'OCDE et à la Communauté européenne ainsi qu'aux pays non membres de l'OCDE, qui seront consultés au fur et à mesure des négociations.

Plusieurs principes fondamentaux expliquent le caractère complexe des projets de dispositions du traité, la «non-discrimination» ou le «traitement national» signifie que les divers pays ne doivent pas traiter les investisseurs étrangers différemment des investisseurs nationaux (par exemple en imposant aux premiers des restrictions ou des conditions plus exigeantes). La «sécurité de l'investisseur» signifie que les droits de l'investisseur doivent être garantis à l'échelle internationale selon les règles claires, grâce à des procédures efficaces permettant de régler les différends entre investisseurs et États, ainsi qu'entre États. L'AMI vise explicitement à assurer une protection complète et obligatoire des investissements, facilitant ainsi les flux de l'investissement étranger direct (IED) dans un environnement harmonisé assurant la stabilité et une affectation plus efficiente des ressources. Le texte définitif de l'AMI prévoira des exceptions générales, des sauvegardes et des réserves propres à différents pays (par exemple pour la sécurité nationale, les mesures provinciales et la protection culturelle), mais il risque de placer les pays devant des choix difficiles.

1. Organisme situé à Paris, créé après la Deuxième Guerre mondiale pour regrouper la plupart des démocraties industrialisées. A l'heure actuelle, 29 pays en sont membres, suite à l'accession du Mexique, de la République tchèque, de la Hongrie, de la Pologne et récemment de la Corée du Sud. Les autres membres qui participent aux négociations de l'AMI, outre le Canada, sont l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis d'Amérique, la Finlande, la France, la Grèce, la Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse, la Turquie, auxquels s'ajoute l'Union européenne.

2. *Communiqué*, Réunion du conseil au niveau des ministres, OCDE, Paris, 24 mai 1995. Ce mandat a été reconnu par les ministres de l'OCDE dans leur *Communiqué* du 27 mai 1997, constatant qu'ils «sont déterminés : (i) à régler les questions en suspens et à réaliser un degré élevé de libéralisation et de protection de l'investissement; (ii) à parvenir à un résultat satisfaisant en ce qui concerne la portée et l'équilibre des engagements; (iii) à intensifier le dialogue avec les pays non membres, en particulier ceux qui souhaitent se joindre à l'AMI; (iv) à conclure l'accord à temps pour la réunion ministérielle de 1998».

LE POURQUOI D'UN AMI

Le projet d'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI)¹ vise à instituer un ensemble de règles sur l'investissement (voir boîte 1 et annexe 4) analogues aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) relatives aux échanges commerciaux entérinées par 132 pays. Si l'on a établi un régime international régissant les échanges, c'est que, en l'absence de régime, les gouvernements sont amenés à prendre des mesures qui finissent par avoir des effets désastreux. Ce qui s'est passé dans les années 30 illustre bien ce qui peut arriver. Les pays ont tenté de pallier les effets des augmentations des tarifs douaniers au moyen de dévaluations compétitives des cours du change. La production, les revenus et les emplois ont chuté, et les gouvernements n'avaient pas les moyens d'offrir des programmes de sécurité sociale. En revanche, la période de l'après-guerre a été marquée par une réduction des mesures commerciales discriminatoires et protectionnistes, laquelle s'est accompagnée d'une croissance des échanges, de la production, des revenus et des emplois. L'augmentation de la production a placé les gouvernements dans une position leur permettant d'offrir un vaste éventail de services publics.

Jusqu'à l'Uruguay Round, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) portait presque exclusivement sur les échanges de biens et ne couvrait ni les services, ni l'investissement. Les services sont maintenant couverts dans l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), et certaines mesures prises sous l'égide de l'OMC concernent en partie l'investissement. On estime souhaitable d'élaborer un accord global sur l'investissement afin de remédier à ce qui constituerait autrement une lacune des régimes économiques internationaux.

¹ Dans le présent rapport, tous les renvois à l'AMI concernent la version d'octobre 1997 de l'Accord multilatéral sur l'investissement (*Consolidated Text and Commentary*), publié par l'OCDE, DAFEE/MAI/NM(97)2, et disponible sur OLIS. La version d'octobre est identique au texte consolidé de mai 1997, d'où on a supprimé le nom des pays.

Recommandation n° 16

En consultation avec les gouvernements provinciaux, le Canada doit en arriver à une réserve non consolidée concernant les services de santé, l'éducation et les services sociaux.

Recommandation n° 17

Afin de restreindre le recours à d'autres mesures extraterritoriales comparables à la loi *Helms-Burton*, il faudrait que le Canada, de concert avec l'Union européenne et les pays qui partagent les mêmes idées, continue à insister sur l'inclusion dans l'AMI de la proposition canadienne ou d'une autre ayant un effet équivalent.

Recommandation n° 11

Le Canada devrait continuer de réclamer un mécanisme ouvert, accessible et transparent pour le règlement des différends.

Recommandation n° 12

Le Canada devrait insister pour que le texte de l'accord comporte des références termes aux normes fondamentales de travail de l'OIT (et appuyer la solution 2 à la page 50 du texte consolidé de l'AMI) de manière à assurer une protection de la main-d'œuvre au moins équivalente à celle obtenue dans l'ALÉNA. En outre, le Canada devrait réclamer qu'on intègre dans le texte de l'accord les Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales de l'OCDE.

Recommandation n° 13

Il devrait, pour parer aux inquiétudes des Canadiens concernant le maintien et l'adoption de normes environnementales efficaces, libeller l'accord en des termes vigoureux et non équivoques—comme dans la solution 2 à la page 50 de l'ébauche du texte consolidé de l'AMI. Rien dans l'AMI, à l'exclusion du traitement national des dispositions de non-discrimination, ne devrait empêcher sur la capacité de tous les paliers de gouvernement au Canada de prendre de nouvelles mesures pour protéger l'environnement et promouvoir un développement durable.

Recommandation n° 14

Le Canada devra obtenir que la culture fasse l'objet d'une exemption adéquate et efficace avant de signer l'accord. Il devrait donc demeurer dans la coalition des pays qui appuient le principe consistant à exempter la culture de l'application de l'Accord proposé par la France, à savoir englober une exception autodéterminée de grande portée dans le texte de l'AMI. Le Canada devrait s'employer énergiquement à conclure des alliances avec d'autres pays membres de l'OCDE en faveur de cette position.

Recommandation n° 15

Le gouvernement fédéral devrait, de concert avec ses contreparties provinciales et territoriales, finaliser le plus vite possible sa liste des domaines qui relèvent des gouvernements provinciaux. Une fois qu'il y aura entente sur la liste complète de réserves, le gouvernement fédéral devrait la rendre publique.

publiques en temps opportun sous réserve des impératifs d'ordre stratégique.

Recommandation n° 6

Il y aurait lieu de clarifier la définition d'investissement dans l'AMI et d'utiliser à cet égard la même approche que celle de l'ALENA et des traités bilatéraux du Canada sur l'investissement.

Recommandation n° 7

Dans l'intérêt tant des gouvernements que des investisseurs, l'AMI doit indiquer clairement, dans les cas où ses dispositions portent sur une matière traitée dans d'autres accords internationaux, quelles règles de fond ou de procédure doivent régir le règlement d'un différend concernant l'interprétation ou l'application de ces accords.

Recommandation n° 8

Si l'on réussit à négocier un AMI qui soit à la satisfaction du Canada, celui-ci et ses partenaires de l'OCDE devraient l'utiliser activement pour préparer l'institution d'un accord d'investissement à l'échelle mondiale, tout en continuant de faciliter entre-temps l'adhésion à l'AMI des pays non membres de l'OCDE.

Recommandation n° 9

Le gouvernement devrait négocier la suppression du terme «déraisonnable» dans l'article portant sur l'engagement à l'égard du traitement national (article IV 1.2 à la page 51 du texte consolidé de mai 1997 de l'AMI). La solution de rechange proposée dans la note en bas de page du texte proposé de l'AMI, qui réunit les deux dispositions définissant l'engagement à l'égard du traitement national, devrait être adoptée.

Recommandation n° 10

Il faudrait s'assurer de très soigneusement définir ce qui constitue une expropriation (article IV 2.1 à la page 51 du texte de travail de l'AMI), une mesure équivalente à l'expropriation ainsi que les mesures qui «entravent» les investissements (comme il est décrit dans l'article 1.2 précédent du texte consolidé de l'AMI), pour qu'elles concordent avec les usages canadiens et nos obligations aux termes de l'ALENA.

LISTE DE RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1

Compte tenu de l'importance de meilleures règles multilatérales pour la sécurité des investissements en provenance et à destination du Canada, le Canada devrait continuer de participer activement à la négociation de l'AMI avec ses partenaires de l'OCDE. Le Canada devrait figurer au nombre des parties contractantes de l'AMI à la condition que le texte définitif protège pleinement la culture canadienne, l'environnement, les normes de travail et les services dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la sécurité sociale aux niveaux fédéral et provincial.

Recommandation n° 2

Le gouvernement devrait poursuivre et augmenter ses efforts en vue d'informer les Canadiens des avantages que présente la négociation d'un AMI, tout en tenant dûment compte des préoccupations qui sont ressorties des audiences du Sous-comité.

Recommandation n° 3

Le gouvernement devrait maintenir un processus qui ferait pleinement intervenir les provinces et accorderait suffisamment de temps pour tirer profit d'une plus ample étude par le Comité du texte disponible avant la signature de toute entente négociée.

Recommandation n° 4

Le gouvernement devrait songer à faire une étude d'impact détaillée expliquant pourquoi le Canada devrait être partie à l'AMI. Si cela s'avérait pertinent, l'étude comporterait un exposé sur les effets économiques, environnementaux, sociaux et culturels prévisibles de l'Accord et sur les obligations que ses dispositions finales imposeraient.

Recommandation n° 5

Dans toute négociation future au sujet de questions d'une aussi vaste portée que l'AMI, le gouvernement devrait établir un processus ouvert et transparent permettant d'informer le public et d'avoir des consultations

pays industrialisés sous réserve d'un résultat satisfaisant pour le Canada, il serait cependant souhaitable d'en étendre éventuellement l'application aux pays en développement, soit individuellement, soit dans le cadre de l'OMC (recommandation 8).

En dernière analyse, le Canada doit avoir pour objectif d'aboutir à un accord qui soit acceptable aux yeux des Canadiens. Tout accord satisfaisant aux conditions énoncées dans le présent rapport constituera une réalisation extrêmement valable en nous faisant bénéficier des avantages d'un régime multilatéral amélioré de protection des investissements dans un contexte intérieur et, de plus en plus, mondial.

Nous avons entendu plus de 50 témoins, pour et contre l'AMI, et reçu de nombreux mémoires, des lettres et des messages envoyés par télécopieur et par courrier électronique. Les incertitudes sont en partie exacerbées par le fait que le texte dont on dispose contient une version provisoire incomplète de l'AMI. La question de loin la plus préoccupante est l'impact que cet accord aurait sur des secteurs clés de la politique publique.

Les 17 recommandations contenues dans le rapport sont le fruit de l'étude collective de l'information recueillie durant les audiences et des documents remis aux membres du Comité. La première recommandation concerne le mandat de négociation de l'AMI. Elle atteste l'opportunité de la participation du Canada à la négociation de l'AMI et indique clairement les secteurs dans lesquels il importe de protéger les intérêts stratégiques du Canada, comme condition à la signature d'un accord final. Chacun de ces éléments fait ensuite l'objet d'une recommandation distincte indiquant soit le libellé souhaitable, soit le résultat que devrait obtenir l'équipe de négociation du Canada pour protéger les normes de travail fondamentales, l'environnement, les services publics, la culture et les politiques des gouvernements provinciaux et municipaux (voir les recommandations 12 à 16). Une dernière recommandation formulée en termes forts cherche à prévenir l'adoption éventuelle de mesures extraterritoriales comme celles qui figurent dans la loi *Helms-Burton*.

Comme l'impact du traité qui sera éventuellement signé dépendra de l'interprétation de son libellé, certaines recommandations visent à mieux circonscrire la portée de l'accord au niveau de la définition du terme investissement et des rapports entre l'AMI et d'autres ententes (recommandations 6 et 7). Une bonne partie de l'accord porte sur la protection des investisseurs en cas d'expropriation et sur le versement d'indemnités. En conséquence, le Comité propose que les dispositions sur le traitement discriminatoire et sur les entraves à l'investissement soient libellées avec soin et de manière étroite, et que le processus de règlement des différends entre investisseurs et États soit plus ouvert, accessible et transparent (recommandations 9, 10 et 11).

Compte tenu des incertitudes qui demeurent quant à la nature de l'AMI et à ses répercussions probables, le Comité formule une série de recommandations demandant au gouvernement de mieux informer les Canadiens sur le déroulement des négociations et sur les préoccupations soulevées durant les audiences, de prévoir suffisamment de temps pour que le Comité puisse examiner les résultats d'un accord final négocié et pour que l'on puisse réaliser une étude d'impact, et enfin d'adopter à l'avenir un processus de négociation ouvert et transparent aux questions d'une aussi grande portée que l'AMI (recommandations 2 à 5). On considère ces questions de processus comme particulièrement importantes vu le grand nombre d'ententes internationales dont le Canada est signataire. Enfin, le Comité note que, si l'AMI est actuellement négocié par les

Moins de six mois après la parution du présent rapport, les négociateurs du Canada et ceux de 28 autres pays membres de l'OCDE s'efforceront de finaliser l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI). Cet accord s'inscrit dans un processus visant à parachever l'architecture des institutions économiques multilatérales issues de la Conférence de Bretton Woods de juillet 1944. Le commerce des marchandises est régi par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce depuis 1948 et celui des services relève de l'Organisation mondiale du commerce depuis 1993, mais les règles visant l'investissement international demeurent insuffisantes.

D'autres tentatives ont déjà été faites pour conclure un accord général sur l'investissement sous les auspices des Nations Unies et de l'OCDE, mais elles ont échoué, si bien que les questions relatives aux investissements sont traitées dans des accords régionaux comme l'ALENA et plus de 1 300 traités bilatéraux sur l'investissement. En raison de l'importance croissante de l'investissement étranger direct (IED) dans les relations entre pays. L'IED progresse beaucoup plus rapidement que le volume du commerce international ou de la production mondiale. Pour conserver au Canada ses attraits comme destination de l'IED et pour lui assurer un certain degré de certitude quant à ses investissements à l'étranger, il est important que le Canada négocie un accord multilatéral satisfaisant qui comporte ces avantages et protège complètement ses intérêts dans les secteurs sensibles de la culture, de l'environnement, des services publics et des services sociaux à tous les paliers de gouvernement.

Un AMI imposera aux pays importateurs et exportateurs de capital des obligations qui disciplineront leur comportement et celui des multinationales. Le Canada a été à l'avant-scène de la négociation d'ententes multilatérales durant l'après-guerre, car il est bien conscient du fait qu'il est dans l'intérêt des petits pays de pouvoir compter, dans leurs relations avec les autres pays, sur un système fondé sur des règles.

Les négociations portent sur un éventail complexe de sujets, et il n'est pas facile de prévoir avec précision l'interaction des dispositions d'un AMI et des politiques intérieures et des autres engagements internationaux. Les Canadiens ayant manifesté un grand intérêt pour ces négociations, mais aussi de grandes préoccupations, le ministre du Commerce international a demandé au Comité en octobre 1997 de tenir des audiences à ce sujet et d'en faire rapport au Parlement d'ici décembre 1997. Les observations contenues dans le présent rapport ont pour objet de conseiller le gouvernement en vue des étapes finales des négociations.

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

La production du présent rapport du Sous-comité du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international s'est amorcée par l'envoi d'une lettre, datée du 9 octobre 1997, dans laquelle le ministre du Commerce international, l'honorable Sergio Marchi, demandait à Bill Graham, député, président du Comité permanent, une contribution parlementaire aux négociations menant à un projet d'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI). Suite à son organisation, en octobre 1997, le Comité permanent a saisi le Sous-comité du commerce, des différends commerciaux et des investissements internationaux de la demande du ministre. À l'unanimité, il a été convenu qu'un rapport devait être présenté à la Chambre des communes avant l'ajournement de décembre 1997 afin que les recommandations soient prêtes dès la reprise des négociations, en janvier 1998.

Dans le laps de temps dont il disposait, le Sous-comité a structuré les audiences de façon à entendre le maximum de témoins ayant des perspectives et des préoccupations différentes. Il a invité des spécialistes et des représentants d'associations nationales à communiquer les opinions de leurs organisations. Un représentant de la Colombie-Britannique a fait un exposé au nom du gouvernement de la province. Des groupes d'experts ont été formés pour débattre des principaux intérêts que présente l'AMI pour le Canada et de questions clés comme la main-d'œuvre, la culture, l'environnement, de même que les incidences sur le droit, la consommation et la société. Des communications écrites ont été reçues en plus des mémoires qui ont été déposés par ceux qui ont comparu devant le Sous-comité. D'autres contributions sont parvenues par la poste, le télécopieur et le courrier électronique. De toute évidence, la question de l'AMI suscite un intérêt considérable et inspire des opinions tranchées. Le Sous-comité regrette de n'avoir pu entendre tous ceux qui ont pris le temps de préparer des mémoires et les remercie de leur apport. Nous avons l'intention de continuer à observer les négociations, qui s'intensifieront en 1998, et de suivre les réponses du gouvernement à nos recommandations.

En tant que représentants élus, notre objectif dans cette entreprise est de donner des indications claires au gouvernement et aux négociateurs pour les aider à obtenir des résultats qui soient avantageux pour le Canada et qui passent par un processus plus ouvert et démocratique que la population n'hésitera pas à appuyer.

85	.....	PROCES-VERBAL	85
81	.....	OPINION DISSIDENTE DU NPD	81
77	.....	OPINION DISSIDENTE DU PARTI REFORMISTE	77
69	.....	7. Liste des mémoires	69
65	.....	6. Liste des témoins	65
61	.....	5. Glossaire	61
59	.....	4. Table des matières du texte consolidé de l'AMI	59
57	.....	3. Chronologie des négociations de l'AMI	57
53	.....	2. Le chemin vers l'AMI	53
47	.....	1. Retombées avantageuses des flux mondiaux du commerce et de l'investissement pour le Canada	47
ANNEXES			
45	.....	DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	45
43	.....	Recommandation n° 17	43
41	.....	5. L'extraterritorialité	41
40	.....	4. Les subventions directes et les encouragements fiscaux	40
40	.....	Recommandation n° 16	40
39	.....	E. Les services publics et les services sociaux	39
39	.....	Recommandation n° 15	39
38	.....	D. Les autorités provinciales	38

TABLE DES MATIÈRES

PAGE

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT	1
RÉSUMÉ	3
LISTE DES RECOMMANDATIONS	7
LE POURQUOI D'UN AMI?	11
QU'EST-CE QUE L'AMI?	12
Recommandation n° 1	17
MISE EN OEUVRE D'UN PROCESSUS DE NÉGOCIATION DÉMOCRATIQUE	17
Recommandations nos 2, 3, 4 et 5	20
Principales questions	24
1. La portée de l'Accord	25
Recommandations nos 6 et 7	26
Recommandation n° 8	27
2. La protection des investisseurs et le règlement des différends	27
Recommandation n° 9	28
Recommandation n° 10	29
Recommandation n° 11	30
3. La protection des intérêts stratégiques	30
A. Les normes du travail	31
Recommandation n° 12	32
B. Les normes environnementales	33
Recommandation n° 13	34
C. La culture	34
Recommandation n° 14	37

LE COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(1) du Règlement, votre Comité a mis sur pied un Sous-comité du commerce, des différends commerciaux et des investissements internationaux et lui a donné le mandat d'examiner l'Accord multilatéral sur l'investissement.

Le Sous-comité a présenté son Premier rapport au Comité.

Votre Comité a adopté le rapport, dont voici le texte :

**SOUS-COMITÉ DU COMMERCE, DES DIFFÉRENDS
COMMERCIAUX ET DES INVESTISSEMENTS
INTERNATIONAUX DU COMITÉ PERMANENT DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE
INTERNATIONAL**

PRÉSIDENT

Bob Speller

MEMBRES

Bill Blaikie
Scott Brison
Sarmite Bulte
Raymonde Folco

Robert Nault
Charlie Penson
Julian Reed
Benoît Sauvageau

PERSONNEL

Richard Rumas
Greffier du Sous-comité

Gerald Schmitz, Peter Berg, Daniel Shaw

Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement

Christopher Maule
Protein Inc.

**COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
ET DU
COMMERCE INTERNATIONAL**

PRÉSIDENT

Bill Graham

VICE-PRÉSIDENTS

Colleen Beaumier

Bob Mills

MEMBRES

Sarkis Assadourian
Jean Augustine
Réginald Bélair
Scott Brison
John Cannis
Maud Debien
Gurmant Grewal
Ted McWhinney

Denis Paradis
Charlie Person
Julian Reed
Svend Robinson
Benoît Sauvageau
Bob Speller
Daniel Turp

PERSONNEL

Janice Hilchie
Greffière du Comité

Gerald Schmitz et James Lee

Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement



LE CANADA ET L'ACCORD MULTILATÉRAL SUR L'INVESTISSEMENT

Troisième rapport du Comité permanent des affaires étrangères
et du commerce international

Premier rapport du Sous-comité du commerce, des différends
commerciaux et des investissements internationaux

Bill Graham, député
Président

Bob Speller, député
Président du Sous-comité

Décembre 1997

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président. Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>
En vente: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Edition, Ottawa, Canada K1A 0S9

LE CANADA ET L'ACCORD MULTILATÉRAL SUR L'INVESTISSEMENT

Troisième rapport du Comité permanent des affaires étrangères
et du commerce international

Premier rapport du Sous-comité du commerce, des différends
commerciaux et des investissements internationaux

Bill Graham, député
Président

Bob Speller, député
Président du Sous-comité

Décembre 1997

Chambre des communes
Canada



